







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39292503090043>







*Canada, Bill of Rights (1)*  
The Special Joint Committee of the Senate  
and of the House of Commons on the



# CONSTITUTION OF CANADA

FINAL REPORT

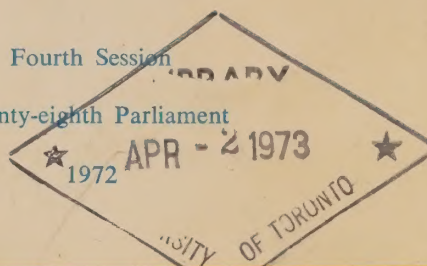
Joint Chairmen:

Senator Gildas L. Molgat

Mark MacGuigan, M.P.

Fourth Session

Twenty-eighth Parliament







CA1 XY 2

-70 C51

D1

CONSTITUTION OF CANADA





The Special Joint Committee  
of the SENATE and of the  
HOUSE OF COMMONS  
on the

# CONSTITUTION OF CANADA

Final Report

Joint Chairmen:

SENATOR GILDAS L. MOLGAT  
MARK MacGUIGAN, M.P.

Fourth Session  
Twenty-eighth Parliament  
1972

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE  
OF THE SENATE  
AND OF THE  
HOUSE OF COMMONS  
ON THE CONSTITUTION OF CANADA

*Joint Chairmen:* Senator Gildas L. Molgat  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators

Cameron	Lafond
Fergusson	Lamontagne <sup>1</sup>
Flynn	Quart
Forsey	Yuzyk—(10)
Haig	

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Alexander	Hogarth
Allmand	Lachance
Asselin	Laprise
Breau	Marceau
Brewin	Marchand ( <i>Kamloops-</i>
De Bané	<i>Cariboo</i> )
Dinsdale	McQuaid
Fairweather	Osler
Gibson	Prud'homme
Gundlock	Rowland—(20)

Michael B. Kirby  
Gabrielle Savard  
*Joint Clerks of the Committee*

<sup>1</sup> Joint Chairman of the Committee to June 29, 1971.



# TABLE OF CONTENTS

	Page
Acknowledgements.....	v
PART I—THE CONSTITUTION	
Chapter 1—Constitutional Imperatives.....	1
2—The Mandate.....	4
3—Why a New Constitution?.....	6
4—Patriation of the Constitution.....	8
5—Amendments to the Constitution.....	9
6—The Preamble to the Constitution.....	11
PART II—THE PEOPLE	
Chapter 7—Self-Determination.....	13
8—Native Peoples.....	15
9—Fundamental Rights.....	18
10—Language Rights.....	22
11—Regional Disparities.....	26
PART III—FEDERAL INSTITUTIONS	
Chapter 12—The Head of State.....	29
13—The Senate.....	33
14—The House of Commons.....	37
15—The Supreme Court of Canada.....	39
16—The National Capital Area.....	41
PART IV—THE GOVERNMENTS	
Chapter 17—The Division of Powers.....	43
18—The General Legislative Power of Parliament.....	46
19—Taxing Powers.....	48
20—The Federal Spending Power.....	50
21—Intergovernmental Relations.....	54
22—Municipalities.....	57
23—The Territories.....	61
24—Offshore Mineral Rights.....	66
25—International Relations.....	68

	Page
 PART V— SOCIAL POLICY	
Chapter 26— Social Security.....	71
27— Criminal Law.....	74
28— Marriage and Divorce.....	76
29— Education.....	78
30— Communications.....	79
 PART VI—THE REGULATION OF THE ECONOMY	
Chapter 31— Economic Policy.....	81
32— Trade and Commerce.....	84
33— Income Controls.....	86
34— Securities and Financial Institutions.....	88
35— Competition.....	89
36— Air and Water Pollution.....	91
37— Foreign Ownership and Canadian Independence.....	93
 SUMMARY OF RECOMMENDATIONS.....	 95
 APPENDICES	
A— Extracts from the British North America Act, 1867.....	103
B— Canadian Constitutional Charter, Victoria, 1971.....	106
C— Extracts from the <i>Report of the Royal Commission</i> on <i>Bilingualism and Biculturalism</i> , 1969.....	111
D— List of Witnesses.....	112
E— List of other Submissions.....	125



## ACKNOWLEDGEMENTS

A two-year study on the scale undertaken by the Special Joint Committee on the Constitution of Canada could not have been carried out without the full cooperation of the Speaker and the Senior Officers of the House of Commons, and we wish to thank them for their kind treatment of our many unusual needs. We also found the Officers of the Senate most helpful.

Such a study requires a sizeable back-up staff. This staff was principally supplied to the Committee by the Committees and Private Legislation Branch, the Committee Reporting Services Branch and the Committee Liaison Officer of the House of Commons and by the Interpretation and Translation Divisions of the Department of the Secretary of State. The Committee is most grateful to the members of these Branches for their constant and painstaking service.

We are particularly conscious of the great contribution to our work made by our Joint Clerks: Mr. Michael B. Kirby, whose intellectual commitment and genial perseverance earned him a key role in the development of the Committee's work from initial plan to Final Report; Mr. Patrick Savoie, the other Joint Clerk until April 19, 1971; and Miss Gabrielle Savard, who succeeded Mr. Savoie as Joint Clerk and capped many months of work with long hours helping to check the Report. We are especially indebted to these devoted servants.

We are grateful also to our own staff: Mr. David L. McWilliam, our Legal Adviser; Mr. Jacques Malouin, our Economic Adviser; Mr. Richard Gervais, our Executive Assistant; and Miss Cecile Suchal, our untiring Research Assistant. These staff members made major contributions to the success of our hearings and to the preparation of this Report.

We also had the welcome assistance, during the summer of 1971 of three law students: Mr. Grégoire Lehoux from the University of Ottawa Law School; Mr. C. Kevin Moore from the Law School of the University of British Columbia; and Miss Francis Statham of the Law School of the University of Manitoba.

Our thanks must also go to the thousands of Canadians who participated in our public meetings, and especially to those who appeared as witnesses. To them this Report is ultimately directed and dedicated.

### *Explanation of References*

References as follows (3.24:12) are to be found throughout the Report. They refer to the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence. The first number refers to the session of the twenty-eighth Parliament, the second to the issue number of the Minutes and the third to the page in that issue.

### *Other Senators and Members who served on the Committee*

#### Senators

Casgrain	Grosart	Macdonald (Cape
Connolly (Ottawa	Langlois	Breton)
West)	Lang	McDonald
Cook	Inman	Phillips
Giguère		Thompson

and Messrs.

Baldwin	Goyer	Pringle
Barnett	Guay ( <i>St. Boniface</i> )	Roberts
Beaudoin	Laflamme	Rock
Caccia	Lambert ( <i>Edmonton</i>	Roy ( <i>Timmins</i> )
Cadieu	West)	Ryan
Chappell	La Salle	Saltsman
Cobbe	Lefebvre	Schumacher
Deachman	Legault	Smerchanski
Deakon	LeBlanc ( <i>Rimouski</i> )	Smith ( <i>St. Jean</i> )
Douglas ( <i>deceased</i> )	Lessard ( <i>LaSalle</i> )	Smith ( <i>Northumber-</i>
Downey	Lewis	<i>land-Miramichi</i> )
Dupras	Knowles ( <i>Norfolk-</i>	Stewart ( <i>Cochrane</i> )
Forget	<i>Haldimand</i> )	Sulatycky
Forrestall	Matte	Watson
Fortin	McNulty	Weatherhead
Foster	Nesbitt	Whelan
Gendron	Nielsen	Woolliams
Gleave	Noël	
Goode	Ouellet	

*Towns and cities where the  
Committee held public meetings*

ALBERTA: Calgary, Edmonton, Lethbridge

BRITISH COLUMBIA: Kamloops, Prince George, Vancouver, Victoria

MANITOBA: Brandon, Churchill, St. Boniface, Thompson, Winnipeg

NEW BRUNSWICK: Edmundston, Fredericton, Moncton

NEWFOUNDLAND: St. John's

NORTHWEST TERRITORIES: Inuvik, Yellowknife

NOVA SCOTIA: Antigonish, Halifax, Sydney, Wolfville

ONTARIO: Hamilton, Kingston, London, Ottawa, Sault Ste. Marie,  
Sudbury, Thunder Bay, Timmins, Toronto, Windsor

PRINCE EDWARD ISLAND: Charlottetown

QUEBEC: Arvida, Hull, Montreal, Quebec, Rimouski, Rouyn-Noranda,  
Sherbrooke, Trois-Rivières

SASKATCHEWAN: Regina, Saskatoon, Yorkton

YUKON TERRITORY: Dawson, Watson Lake, Whitehorse



*The Special Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on the Constitution of Canada  
has the honour to present its*

FIRST REPORT





# PART I—THE CONSTITUTION

## Chapter 1—Constitutional Imperatives

### RECOMMENDATIONS

1. **Canada should have a new and distinctively Canadian Constitution, one which would be a new whole even though it would utilize many of the same parts. (See Chapter 3 as well as Chapter 1).**
2. **A new Canadian Constitution should be based on functional considerations, which would lead to greater decentralization of governmental powers in areas touching culture and social policy and to greater centralization in powers which have important economic effects at the national level. Functional considerations also require greater decentralization in many areas of governmental administration.**

In presenting its Final Report to both Houses of Parliament, the Committee is under no illusion that it is pronouncing the final word upon the Canadian Constitution. For even if we succeed in our goal of marking out new paths for Canadian federalism, actual constitutional changes will come about as a result of intergovernmental negotiations in which our Report certainly will not be the only factor taken into account. More important, as was pointed out several times in the course of our hearings, every federal constitution must be constantly in the process of being remade, if it is to continue to meet the needs of the times. Whether such changes take place with or without formal amendment of the constitution, no constitution can remain fixed as of any one point of time.

Nevertheless we find the task of formulating recommendations on the Canadian Constitution at this point of time an essential duty as well as a challenging one. For the views expressed to us by very many Canadians in all parts of the country, as well as our own analysis of ideas and events, have convinced us that *Canada needs a new constitution now*. We are also convinced that there is a consensus among Canadians in favour of a *more functional federalism*, whatever the consequences to vested governmental interests. In our opinion a more functional federalism would involve an increased centralization in some respects, an increased decentralization in others.

The need for a new constitution has been amply demonstrated. The considerable number of expert witnesses who appeared before us indicated many areas of weakness in the British North America Act, and we shall pursue this subject in Chapter 3. But more significant than the deficiencies in the B.N.A. Act are the feelings of Canadians about their present Constitution. People in all

parts of the country feel that the Constitution is preventing their governments from doing what they would like to see them do, that it is not sufficiently functional in its allocation of governmental powers, and above all that it is not representing Canada as it is and as it is coming to be.

The most critical challenge focusses on Quebec's role in Confederation. Questions of Quebec's self-expression and development, culture, language, poverty and unemployment are part of this challenge. Its intensity and magnitude alone, with its threat to our very continuance as a state, is enough to justify constitutional reform.

Indeed, the process of constitutional review was initially set in motion by dissatisfaction in Quebec with respect to the status quo, and this dissatisfaction is still the most acute reason for constitutional change. But constitutional reform is not for Quebec alone nor is it desired by Quebec alone. We found substantial discontent in the West, the Northern Territories and the Atlantic Provinces, and residents of Ontario also expressed their displeasure with some parts of the constitutional picture. We also encountered feelings of dissatisfaction from many groups—native peoples, some ethnic groups, French-speaking Canadians outside Quebec, and the young generally.

Of course, some of this feeling is wrongly directed against the Constitution. Not all of our problems are constitutional. Many are geographical, economic, cultural or broadly political. Yet constitutional problems are a sufficient part of the whole that reexamination of our constitutional arrangements has become both inevitable and urgent.

One of the most pressing needs is the protection of the individual person, through a comprehensive Bill of Rights and through linguistic guarantees to individuals. Equally pressing is the need for the recognition and protection of minority ethnic groups, including the native peoples. Their contribution to our country should be formally recognized and their natural vitality encouraged.

The most acute cultural-linguistic crisis is that of the French minority in Canada. The original desire of the British Government in the years immediately after 1763 to assimilate the French-speaking community was revived and strengthened by Lord Durham's Report in 1839, which recommended assimilation on the one hand and responsible government on the other. The determination of the British Government to achieve assimilation and to deny responsible government was not matched by the

English-speaking majority in Canada in either respect, and in the course of the 1840s Canadian political leaders were able to gain their objective of responsible government without sacrificing the French fact in Canada. In fact, it is no exaggeration to say that it was the association of the Anglophone, Baldwin, and the Francophone, Lafontaine, which brought about responsible government. This political choice by the Canadians of that time to reject assimilation as a policy formed a basis of the subsequent union of the Provinces in Confederation, and has never been regretted by the vast majority of our people. But despite the fact that assimilation is not a current threat in the Province of Quebec, the French-speaking community needs to be given reassurance, and provided with the means, to ensure its preservation and its full development.

There are really two issues involved. The first has to do with the French-speaking community outside Quebec, whose survival can be guaranteed and encouraged principally by the direct action of the Federal Government, along with the cooperation of the nine other provinces. The other is the question of French culture in Quebec. We are convinced that French culture cannot survive anywhere in Canada unless it flourishes in Quebec. The vitality of French Quebec is therefore the principal measure of the vitality of French Canada.

The Committee rejects the theory that Canada is divided into only two cultures, not because we do not wish to give full protection to the rights of French-speaking citizens, but because the concept is too confined to do justice to our reality as a people. In the sociological sense most would agree that there is a French-speaking Canadian nation, but there is no single English-speaking nation in the same sense. In the face of this cultural plurality there can be no official Canadian culture or cultures. But in order to preserve French as a living, as well as a legal, official language, we must also preserve the culture of which it is an organic part.

We acknowledge a cultural imperative for Quebec: it must have sufficient control over its collective life to ensure the preservation and development of French-Canadian culture. Put another way, the Constitution must guarantee the preservation of the collective personality of French Quebec. In the expansion of provincial powers which we propose, Quebec would gain new powers to achieve these ends.

Some witnesses in Quebec spoke to us about the option of independence for Quebec. The Committee respects their sincerity. If English-speaking Canada were totally unsympathetic to Quebec's true aspirations and had clearly set its face against constitutional change of any kind, then separation might become inevitable. But that is not how we read the mood of English-speaking Canada.

Most of the problems of a dynamic and evolving Quebec would not change their character through independence. The problems would only be transferred from Canada to the independent state of Quebec. Quebec would remain an outpost of French culture in the alien cultural environment of North America. It could, of course, be argued that such problems as that of the working language could be attacked in a determined way within an independent Quebec. But we are convinced that, on a long term basis, French-Canadian culture and cultural survival would not be better served by relying on an economically weaker

and more isolated Quebec. It is clear to us that a "go-it-alone" policy would weaken Quebec's position in dealing with this awesome reality.

We have spoken of the need for an increase in both centralization and decentralization, depending on functional considerations. In our view greater decentralization in areas of culture and social policy would benefit all the Provinces. We propose such decentralization for reasons of functionalism and flexibility, and to meet the regional differences which became obvious to us in the course of our hearings. Consequently we propose an expansion of Provincial powers in areas like income support, criminal law, marriage and divorce, educational television, taxing powers, and international arrangements, and we support limitations on Federal powers with respect to appointments to the Senate and the Supreme Court, and with respect to Federal spending in fields of Provincial jurisdiction.

On the other hand, greater centralization is necessary in the regulation of the economy. Hence there should be a transfer of some existing Provincial powers to the Federal Parliament. We have in mind, particularly, an increase in Federal jurisdiction over air and water pollution, international and interprovincial trade and commerce, incomes, securities regulation, financial institutions, unfair competition, and foreign ownership.

At the same time, we favour considerable administrative decentralization in the operations of the Federal Government. This change of administrative direction requires no change in the Constitution. It does require a change of heart. It involves the recognition that geographically Canada is a very, very large country. From its extremities the centre of the nation looks and feels very far away. The injection of the judgments and feelings of Canadians from these areas into a more regionalized government service, would be tangible proof that the central government wishes to reach out to all Canadians.

The result of such a decentralized administration would be, we hope, a more responsive public service. In the sense that it is ultimately the job of government to serve people, such a public service would probably be more efficient.

These power transfers and administrative rearrangements would necessitate not only a new spirit of cooperation among the eleven governments of Canada, but also new cooperative structures. We do not think it wise to theorize too much in the area of governmental structures. But we shall have some suggestions to make. One objective is to avoid increasing governmental structures solely for the purpose of creating intellectually tidy superstructures. We would also recognize that the Government of Canada should in the future exercise leadership principally by persuasion rather than by directive.

Regardless of how Canada is articulated—whether in terms of regions, cultural or ethnic communities, or governmental institutions—none of these are enough without the will to succeed as a people. A state is constituted principally by its people's collective will to live together. If that falters, very little else remains. In our travels across Canada we did hear some doubts about our future. But we also found Canadians still dedicated to constructive solutions within a federal structure. The common strain binding Canadians together is a pervading goodwill

towards groups other than their own. This spirit was often manifested, in all parts of Canada, and particularly by the young. Tolerant, willing to look at their fellow Canadians in the most generous light, they showed both the appetite and the courage necessary to produce creative change. But they also have serious doubts as to the capacity of our institutions for the self-renewal which would effect the changes they believe necessary. Their own remarks to us arose from deeply rooted feelings which often stripped away institutional facades.

These younger Canadians are proud of Canada. But it is not a narrow, self-seeking pride. It is an open and generous pride in Canadians as Canadians. They believe in themselves and their ability to build a new and better Canada. They feel the urgency of finding workable new approaches to Canadian problems.

Finally, all Canadians have aspirations for a truly human life which go beyond our government and our constitution. Their idealistic quest can be facilitated by a constitution which points the way towards personal as well as collective goals.

The task of writing such a new constitution will not be easy but is certainly not impossible. A modern constitution for Canada is ultimately a restatement of our faith in ourselves and in our country. As such it is a bold challenge to the mind and heart of Canada. We invite all Canadians and their governments to address themselves to the urgency of this task. We would be astonished if, after the growing public awareness of the last decade, some Canadians still doubted that our nation is in the midst of the most serious crisis in its history. We urge them to press, with us, for the writing of a new Constitution.



## Chapter 2—The Mandate

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada had its genesis in resolutions passed in the House of Commons and Senate on January 27 and February 17, 1970, respectively, in the Second Session of the 28th Parliament. The Committee was reconstituted with similar terms of reference at the beginning of the Third Session, by resolutions which stated in part:

That a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals, made public, or which are from time to time made public by the Government of Canada, on a number of subjects related to the Constitution of Canada during the course of the comprehensive review of the Constitution of Canada, which review was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Ministers of the Provinces in February, 1968, and alternative proposals on the same subjects . . . That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada.

The Committee was reconstituted at the beginning of the Fourth Session with the same terms of reference.

The Committee held 145 public meetings, including 72 sessions in 47 cities and towns, and received more than 8,000 pages of evidence. Included in this evidence were the views of acknowledged experts on the Constitution, most of whom the Committee heard at meetings in Ottawa. In addition, the Committee travelled extensively throughout Canada, visiting all Provinces and Territories, and received the views and opinions of Canadians from all walks of life on the fundamental issues confronting Canada and its constitutional development. The total attendance at Committee meetings was approximately 13,000 and 1,486 Canadians appeared as witnesses. The highest attendances were in the Provinces of British Columbia and Quebec, in each of which more than 3,000 people attended our meetings.

As its terms of reference make clear, the Special Joint Committee on the Constitution of Canada is charged with the responsibility of making a report to both Houses of Parliament on proposals for change in the Canadian Constitution, after hearing the views of the people from coast to coast. No previous Parliamentary Committee has ever held such an ambitious series of hearings in order to acquaint itself with public opinion. In addition, the Committee developed a new procedure to encourage participation by the man in the street: instead of hearing as wit-

nesses only people who had prepared written briefs, the Committee encouraged people to speak extemporaneously at its meetings from microphones placed on the floor. After its initial experiences with audience reactions, it established time limits on presentations: 15 minutes for briefs of which there was advance notice, 10 minutes for briefs where the notice was simultaneous with the meeting, and 3 minutes for spontaneous contributions from the floor. Normally after each formal brief there were short questions from three Committee members, and then questions or comments were allowed from the floor. At its best, where the comments were relevant and where there was a divergence of viewpoint, the procedure produced a dialogue of high quality.

Anyone who thinks about government today must realize the necessity of expanding the traditional procedures of parliamentary and executive decision-making. In general, we Committee members feel that our experiment in participation has been a considerable success, and that it has made a contribution to the development of better procedures of democratic government. We are of the view that this exercise was highly successful in bringing Parliament into closer contact with the people, particularly in the smaller centres, and that more frequent use should be made of travelling Parliamentary Committees to meet the people at large. Our procedure enabled us to learn a great deal about Canada and the views of Canadians, from the spoken words and the spontaneous reactions of audiences and above all from the challenge of the dialogue itself—and our learning was not restricted to problems of the Constitution. At the same time we realize that meetings such as ours have their limitations: they tend to attract those people who are more vocal or more set in their attitudes (and this is especially true of those who are most likely to speak at the meetings), and are thus not so well adapted to uncovering the views of the silent majority; informal as they are by parliamentary standards, they will have the full parliamentary panoply of transcription of evidence, simultaneous interpretation, and rules of order, and so may appear to be unduly inhibiting or overly formal for some citizens; and, finally, the disadvantaged groups in our society (Indians, Métis, Eskimos, the urban and the rural poor) are often not able, or do not feel able, to conceptualize and express their grievances against “the system” in such a setting, if at all—they have perhaps more need of social animators than of an investigating committee. Our satisfaction in the success of our hearings is thus tempered by our realization of their inherent limitations.

While the Committee has no way of determining with scientific accuracy whether the attendance at the meetings was representative of all of the communities visited, our collective judgment, based both on our common experiences and on what political insight we may possess, is that we are entitled to state certain broad impressions as to what Canadians generally feel about the future shape of their country and its Constitution. The eloquence and, at times, passion with which Canadians expressed their basic feelings about their country added, as well, a human dimension to the Committee's mandate.

The principal constitutional events during the two years of the Committee's existence have been the Federal-Provincial Constitutional Conferences, especially the Conference in Victoria in June 1971. We are not discouraged by the apparent deadlock of that Conference. We believe that the governments of Canada have made a great deal of progress in their negotiations, and that, the issue of social policy apart, the Victoria Charter represents a consensus among all the governments in a number of areas. More-

over, we believe that the very lack of complete accord at Victoria points the way to final success, for it indicates the necessity of a broadening of perspective to include the totality of constitutional problems, and especially the whole of the division of powers. Acting on this belief, we here propose a general constitutional settlement.

As the product of a committee, this Report represents the highest common factor of some thirty minds. It is not, as a whole, a unanimous report. On most points there was some divergence of opinion, on some points a great deal. Probably no member of the Committee would personally prefer the totality of the recommendations. Nevertheless, we have hammered out an agreement which is at the bottom at least a tolerable compromise to all the political groupings on the Committee. To the extent that the Committee is a true microcosm of Canadian society, we may hope that our agreement here will provide an acceptable proposal for the principal streams of opinion in the country.

## Chapter 3—Why a New Constitution?

The purpose of a constitution is to distribute the powers of government according to the wishes of a particular national community and to enunciate its fundamental values and common goals. A constitution ought thus to be both an inspiration and a mirror for its community. Of these two ends, its inspirational role is the more important. A community that is unable to justify its existence to itself will eventually find that it cannot survive by structure alone.

Taken in this broad sense, a constitution may not be contained entirely, or even largely, in a written document or documents. It is not essential that it should be. What is essential is that a people should understand, accept and even love their form of government. Without the understanding of its people a constitution is meaningless. Without their affection it is dead.

The constitution of a particular people is in part determined by their history and circumstances, in part freely chosen for its apparent merits. The Canadian people chose responsible government largely by reason of their history, a federal system by reason of their geography and demography. The choice of a federal system made a written document inevitable.

The process of conceiving and formulating a written constitution in all its dimensions forces a people to a clearer realization of their distinctive character and aspirations. Once achieved, it provides a self-awareness which reinforces the fundamental institutions and personality of the people. As well, it is a national ideal to which the thoughts and energies and passions of the people can—and should—be directed.

The Canadian Constitution may be said to be at present principally contained in the British North America Act of 1867. But we must note the limitations of this statement. The original Act has itself been subject to direct amendment many times, and it has also been indirectly amended by the United Kingdom Parliament, by the Parliament of Canada, and by the Provincial Legislatures according to their respective powers. In addition, the effect of its various sections has been greatly altered by decisions of the Judicial Committee of the Privy Council and, since 1949, of the Supreme Court of Canada. It has also been affected by a myriad of administrative arrangements which have been worked out between the Federal and the Provincial Governments, including the establishment of Federal-Provincial Conferences. Moreover, it has been touched by the ebb and flow of political and economic power between the

central and the regional governments under the influence of wars, developments in transportation and communication, changes in business organization, and changing tax yields. Finally, the theory and practice of responsible government, which is the heart of our whole system of government, was ignored entirely by the B.N.A. Act and left to the realm of constitutional conventions.

Clearly, then, the B.N.A. Act has never been taken to be the whole of the Canadian Constitution. Moreover, it has not remained static even as law, and its total significance has been considerably altered by socio-economic events. Nevertheless, as formally amended and realistically interpreted, it is substantially the whole of our written constitution and, more important, is the fundamental framework in relation to which every part of the total constitution must be seen. Rights and privileges of all kinds, even responsible government itself, exist only insofar as they are not altered by the Act. We must therefore judge the adequacy of our present Constitution by reference to the adequacy of the B.N.A. Act.

To take the position that the present Canadian Constitution is to be judged on the basis of the British North America Act is not to confuse the totality of the Constitution with the Act. The Act is the keystone of the constitutional arch, and its weaknesses are transmitted to the whole structure. Thus the inadequacies of the B.N.A. Act are those of the Constitution itself.

The measure of the inadequacy of the British North America Act is that it does not serve Canadians fully as either a mirror of ourselves or as an inspirational ideal. As enacted in 1867, it did not attempt explicitly to set forth any values or goals of that time except to adopt "a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom." Whatever values it recognizes are implicit in that statement, or have to be inferred from the governmental structure and division of powers it establishes.

Even the distribution of powers between the Imperial and Canadian governments and between the Federal and Provincial governments does not reflect the Canadian reality of today: an independent, democratic, officially bilingual, multicultural, federal state. The imperial power of London over Ottawa in the Act was matched by that of Ottawa over the provincial capitals. As one witness remarked, "In the early years after Confederation, the provinces were treated like colonies of Ottawa with limited powers of self-government." (3.24:12)



The B.N.A. Act can still be directly amended by an act of the United Kingdom Parliament. The royal power to disallow any Federal law within two years of its passage (s. 56) and the Federal power similarly to disallow any Provincial law (s. 90) are anachronistic today. They would make a mockery of Canadian independence, and of the distribution of governmental powers within Canada. In the case of the royal power the British Government undertook at the London Conference of 1929 not to use it again, but it has not been removed from the Act. The Federal power of disallowance has not been used since 1943, but also remains in the Act.

The role of the Supreme Court of Canada, the final interpreter of all our laws since 1949, is nowhere mentioned in the Act. Moreover, although Canada officially ceased to be part of the British Empire with the Statute of Westminster in 1931, the only treaty power which is provided for in the Act is that of implementing Empire treaties (s. 132). Then, too, the very limited provisions of section 133, guaranteeing the right to the use of the English and French languages in the Parliament of Canada and in the Legislature of Quebec and in Federal and Quebec courts, are no longer sufficient in a state dedicated to two official languages. Finally, the division of powers no longer appears to be sufficiently functional.

Although the constitution of a colony is not an adequate constitution for a nation, the British North America Act could not be said to have been a failure. It was an adequate enough constitution for the Canada of 1867—perhaps, the only possible constitution for that day—and, it has served us well as a basic framework of government—though increasingly less well as the years have gone by. In taking the position that Canada needs a new Constitution now, we are far from criticizing what our statesmen have wrought in the past.

A constitutional renewal now is all the more necessary as a result of the popular interest which has developed in the Constitution. This interest in the Constitution was, perhaps, kindled by the "Quiet Revolution" begun by the

Lesage Government in the Province of Quebec in 1960. It was recognized, and in turn augmented, by the Confederation of Tomorrow Conference sponsored by the Government of Ontario in November, 1967 and by the constitutional review formally undertaken by all the governments of Canada at the Federal-Provincial Constitutional Conference in February of 1968. This initial Constitutional Conference has been followed by five others, several of which were conducted in the full view of the people through continuous radio and television coverage. We believe that it has also been focussed and increased by the apparent success of this Committee in obtaining widespread participation across the country in our constitutional dialogue, as described in Chapter 2. The Constitution has often appeared to people as a "Linus blanket" for politicians unable or unwilling to act. We have also found, however, considerable evidence of an understanding of it as a positive means to meet new and challenging needs.

Moreover, the people now want a new constitution. The limited goal of "constitutional review" established by the first Federal-Provincial Constitutional Conference in 1968 has long been outmoded. The only goal which is now acceptable to most Canadians is a new constitution. An expectation of change has been built up, and in our view cannot be frustrated without serious consequences for the national psyche. The process of review, once undertaken, must lead irreversibly to a new constitution.

We are convinced that a new Constitution is essential to a Canada with the kind of future Canadians envisage. The present Constitution needs a fundamental recasting. It needs to be rethought and reformulated in terms that are meaningful to Canadians now. For this reason we call for a new Constitution: one that is a new whole, even though it may utilize many of the same parts. Our aim is not novelty, so we have no hesitation in adopting what is functional in the present Constitution. But we insist on a new perspective which will embrace all the constituent parts in a whole that is at the same time distinctively Canadian and functionally contemporary.

## Chapter 4—Patriation of the Constitution

### RECOMMENDATION

3. **The Canadian Constitution should be patriated by a procedure which would provide for a simultaneous proclamation of a new Constitution by Canada and the renunciation by Britain of all jurisdiction over the Canadian Constitution.**

The question of patriation was not explicitly dealt with in the Victoria Charter, but is mentioned in conclusion 3 of the statement of conclusions of the Conference. Presumably, therefore, the fuller agreement on this subject at the Conference in February, 1971 stands. Few things would better symbolize the independence of Canada or the coming of a new constitution than the patriation of the Constitution from the United Kingdom <sup>to</sup> Canada.

At the same time it would be unwise to proceed with patriation in the absence of agreement on an amending procedure. The present amending procedure is humiliating to an independent state, but it is nevertheless effective. Amendment formally takes place by act of the British Parliament, which follows the constitutional convention that the United Kingdom Parliament will make any amendment to the British North America Act which is requested by the Government of Canada. Such a request of the Government of Canada is traditionally preceded by a joint address of both Houses of the Parliament of Canada. Some argue that there is a secondary convention that the Canadian Parliament will request amendments only with unanimous consent of all the provinces, or of the provinces affected where not all provinces are involved. However, the British Parliament has shown, by its refusal to entertain objections from Provincial Governments in disputed cases, that it will follow the request of the Canadian Parliament without reference to the views of the Provinces. It seems therefore safe to assert that, as a matter of mixed law and convention, the Parliament of Canada possesses the unilateral power to change the Constitution. Nevertheless Parliament has not chosen to exercise that power since 1949, and the Government of Canada has sought the unanimous agreement of the Provinces to the constitutional changes which have recently

been contemplated. This recent practice of seeking unanimous agreement makes a less rigid amending formula desirable.

The legal procedures which the February Conference evolved for patriation would operate as follows: following agreement among the governments of Canada as to an amending formula and as to any substantive changes, the Parliament of Canada and all the Provincial Legislatures would pass resolutions authorizing the Governor General to issue a proclamation containing the formula and any substantive changes agreed to; before the issuance of the proclamation the British Parliament would be asked to take all necessary steps to ensure the legal validity of the procedures including the nullification of any British statutes, present or future, which purport to affect the Canadian Constitution; finally, the Governor General's proclamation would be timed to coincide with the effective date of the British renunciation of jurisdiction.

The complexity of these procedures results from the desire, on the one hand, to avoid having a new Canadian Constitution brought into being solely by an act of the British Parliament, and the fear, on the other hand, that, if it was not so grounded, there might be a legal gap which might conceivably lead to a court's invalidating the whole new Constitution. The effect of the agreed procedures is to have the negative action which removes Canada from the jurisdiction of the British Parliament and the positive action by which we proclaim our new Constitution occur simultaneously so that both legal continuity and national autonomy are safeguarded.

There are no precedents in such an area, and one can only speculate about possible judicial reaction to the procedures. Nevertheless, since there is no apparent deficiency in them, it is hard to believe that any Canadian judge would strain language or law to invalidate them, since they would represent the solemnly expressed will of all the legislative bodies in Canada. We are therefore prepared to accept the suggested procedures for patriation of the Constitution without any fears that they would not be legally viable.

## Chapter 5—Amendments to the Constitution

### RECOMMENDATION

4. The formula for amending the Constitution should be that contained in the Victoria Charter of June 1971, which requires the agreement of the Federal Parliament and a majority of the Provincial Legislatures, including those of:

- (a) every province which at any time has contained twenty-five percent of the population of Canada;
- (b) at least two Atlantic Provinces;
- (c) at least two Western Provinces that have a combined population of at least fifty percent of the population of all the Western Provinces.

The new amending formula is contained in articles 49 to 57 of the Victoria Charter. The formula is as follows: in general, constitutional amendments would require a resolution of consent at the Federal level, plus the consent of the Legislatures of a majority of the Provinces including (a) the Legislature of any Province now containing at least 25 per cent of the population of Canada, and of any other province that hereafter reaches the same percentage of the population; and (b) the Legislatures of at least two Provinces west of Ontario providing that the consenting Provinces comprise 50 per cent of the population of the Provinces west of Ontario; and (c) the Legislatures of at least two Provinces east of Quebec. The only exceptions to the preceding formula are as to matters peculiar to the constitutions of Parliament or of the Provinces or of concern to less than all the Provinces. In effect, a constitutional amendment would require the agreement of the Federal Parliament, of the Legislatures of Ontario and Quebec and of two Atlantic and two Western provinces, with a special rider as to the composition of the two Western provinces that we shall have to look at closely.

To our mind the new formula is a substantial improvement over the Fulton-Favreau Formula. While that Formula may have appeared to require for constitutional amendment only the agreement of the Federal Parliament and of the Legislatures of two-thirds of the Provinces representing 50 per cent of the population of Canada according to the latest census, actually the amendment of any important section of the British North America Act would have required the agreement of all the Provincial Legislatures, since included in the category requiring unanimous agreement were all the powers in sections 91, 92 and 93 of that Act (except that the consent of New-

foundland would not have been required for amendments to section 93). In effect, therefore, the earlier formula would have required unanimous agreement on all matters of moment, whereas the new one is content with the approval of six provinces on a weighted basis. The theory on which the Fulton-Favreau Formula was based was that each province has an equal right to a veto, since each is equally a province.

In our view what was objectionable about the Fulton-Favreau Formula was this rigidity. We are of the opinion that an amending formula must be a blend of rigidity and flexibility, and that the lower the number of provinces with veto power over amendments the more satisfactory the formula is likely to be. In fact, our only criticism of the new formula is the element of rigidity which is incorporated in the requirement concerning the consent of the Western Provinces.

We have no fault to find with lodging a veto power in the legislatures of provinces which contain at least 25 per cent of the population of the country. Provinces which represent that sizeable a proportion of the population can reasonably expect that their consent will be necessary for constitutional amendment. Since Ontario and Quebec would now acquire a veto on this basis, they will on the formula never lose that veto even if their population should dip below the 25 per cent proportion in the future. Moreover, it is only fitting that any province that hereafter contains 25 per cent of the population should also gain a veto.

The only problem is with the position gained by British Columbia. The requirement for the weighted consent of the Western Provinces is to the effect that consent is required from two Provinces comprising 50 per cent of the population west of Ontario. Some present population projections suggest that British Columbia will possess more than 50 per cent of the population of the Provinces west of Ontario at some point in the 1990s. At such a time even the agreement of the other three Western Provinces would not be sufficient to carry an amendment without the consent of British Columbia. The affirmative adherence, however, of British Columbia would still not be enough to carry an amendment without the support of another Western Province.

On the question of the role of the Senate in the amendment procedure at the Federal level there is a case for the position that the Senate should not be consulted at all with respect to constitutional amendments, on the ground



that the protection of regional interests (which is the *raison d'être* of the Senate) would already be provided for by the requirement of provincial consent. However, it appears to us that there would remain a need for the protection of regional interests by the Senate, since the amending procedure contemplates the possibility of the passage of a constitutional amendment against the will of two Atlantic and two Western provinces. The Senate could fulfill a useful role by acting as a safeguard for the interests of dissenting provinces.

On the other hand, it would be undesirable to allow the Senate an absolute veto over an amendment which was desired by the required majority of provinces and by a majority of members of the House of Commons. We therefore agree with the proposal of Article 51 of the Charter that the Senate veto over constitutional amendments should be limited.

In sum, we endorse the proposed amending formula as a feasible approach to constitutional amendment, and would not expect to see its general terms substantially improved on, no matter how long intergovernmental negotiations were carried on. Such an amending formula would have not only a long-range value as an effective means of future amendment, but also an enormous immediate value. Until now, the Federal-Provincial Constitutional Conferences have proceeded on the basis that unanimous agreement is required for any proposal to be adopted. The lack of unanimity among the various governments has therefore resulted in a lack of agreement on substantive proposals. The immediate adoption of this formula of amendment would thus provide a new procedural rule for the conduct of future Conferences.

We would merely add that we understand the formula to leave open the question of delegation of powers, and we shall consider this question in Chapter 17.

## Chapter 6—The Preamble to the Constitution

### RECOMMENDATION

#### **5. The Canadian Constitution should have a preamble which would proclaim the basic objectives of Canadian federal democracy.**

In the course of this Report we make a number of references to matters which ought to be included in the preamble to a new Canadian Constitution. We thus propose the inclusion in the preamble of the following basic objectives of our society: a federal system of government within a democratic society; the enhancing of basic human rights; developing Canada as a bilingual and multicultural country; recognition of Canada's native peoples; the promotion of economic, social and cultural equality; the reduction of regional disparities; the advancement of Canada as a free and open society based on the consent of its people; the striving for world peace and security.

As we have mentioned earlier, a Constitution ought to reflect its community. The preamble in any Constitution can play an important role as a source of inspiration to a country. It can state in the broadest possible terms the objectives and aspirations of the society it governs. A preamble is not legally binding in the narrow sense, yet, if it can achieve an enduring statement of national ideals, it may have a greater psychological value for citizens than any other part of the document.

It may seem to some that Canadians have no need for an inspirational chord in the Constitution. They sometimes argue that we should have a written Constitution, but without any preamble. This, they claim, would be more reflective of the view Canadians have of themselves: dependable, unpretentious—at worst, colourless, at best, solid gray.

We do not feel that this view of Canada reflects the Canada of the 1970s—if, indeed, it ever reflected Canada. The question of whether or not our Constitution ought to have a preamble should be decided in principle before we worry about whether or not we are simply aping any other country.

We support the inclusion of a preamble in the new Canadian Constitution. The preamble is the only place in the Constitution where we can state in broad language what kind of a country Canada is and what it aspires to be. The rest of the Constitution, which will be subject to judicial interpretation, must be drafted with some precision and particularity. The preamble, on the other hand, gives us the broad directions in which we are going; it is

not a detailed route map. As the Federal Government's position paper *The Constitution and the People of Canada* puts it at page 4:

The first element in Canada's Constitution, in the view of the Government of Canada, should be a statement—a preamble—on the objectives of the federation. The basic role of the Constitution is, of course, to define the system of law and of government which shall prevail in Canada. But before doing this, the Constitution must express the purpose of Canadians in having become and resolving to remain associated together in a single country, and it must express as far as this is possible in a constitution what kind of country Canadians want, what values they cherish, and what objectives they seek.

To no inconsiderable degree this is a matter of reflecting in the Constitution what kind of nation Canada is: a free people in a free society; a country characterized by rich diversity, in linguistic communities, cultural heritages, and regional identities; a country where individual fulfilment is the fundamental goal of society; and a country where individual Canadians look to the state not simply as a vehicle by which to serve their own self-interest, but as a vehicle by which they can contribute to the well-being of other Canadians.

The Constitution ought also to reflect, in its statement of objectives, what Canadians expect of their country in the future: a country which will preserve its essential characteristics while accepting and nourishing the dynamics of change; a country which seeks both to enlarge and to make more nearly equal the opportunities available to all Canadians, wherever they live and whatever their background; and a country which seeks to contribute to the well-being of the peoples of the world, as well as to the interests of its own citizens. These are the perspectives which the federal government would hope to see in any statement of objectives for the Constitution of Canada.

We can readily understand why agreement on a specific text of a preamble cannot be easily reached. Like any other part of the Constitution the version finally accepted will require give-and-take on the part of all governments in Canada. We feel, however, that the necessary drafting skills and the necessary political will to make the preamble a reality exist. The road to a preamble is not impassable, only difficult.

We feel that the preamble to the new Canadian Constitution should include these basic objectives for Canada:

1. To establish a federal system of government within a democratic society;
2. To protect and enhance basic human rights;
3. To develop Canada as a bilingual and multicultural country in which all its citizens, male and female, young and old, native peoples and Métis, and all groups from every ethnic origin feel equally at home;
4. To promote economic, social and cultural equality for all Canadians as individuals and to reduce regional economic disparities;
5. To present Canada as a pluralistic mosaic, a free and open society which challenges the talents of her people;
6. To seek world peace and security, and international social progress.

The details of our recommendations in connection with the Preamble are set out below, particularly in recommendations 6, 10, 27, 29, 30, 31 and 32.

## PART II—THE PEOPLE

### Chapter 7—Self-Determination

#### RECOMMENDATIONS

6. The preamble of the Constitution should recognize that the Canadian federation is based on the liberty of the person and the protection of basic human rights as a fundamental and essential purpose of the State. Consequently, the preamble should also recognize that the existence of Canadian society rests on the free consent of its citizens and their collective will to live together, and that any differences among them should be settled by peaceful means.
7. If the citizens of a part of Canada at some time democratically declared themselves in favour of political arrangements which were contrary to the continuation of our present political structures, the disagreement should be resolved by political negotiation, not by the use of military or other coercive force.
8. We reaffirm our conviction that all of the peoples of Canada can achieve their aspirations more effectively within a federal system, and we believe Canadians should strive to maintain such a system.

The principle of self-determination, while not entirely new in Canadian history, has had a new currency in Quebec since 1960.

Some Quebecers, even while opting for a renewed federalism, see a recognition of self-determination as a strengthening of democracy, as a kind of guarantee of freedom for their political options. Others demand recognition of the right because they want recognition of their present political option: the separation of Quebec from Canada. Their major spokesman, the Parti Québécois, has made the exercise of right of self-determination the corner-stone of its creed.

On the world scene, the right of self-determination for nations was used in the settlement after the First World War, and was enshrined in Chapter I, Article 1 of the United Nations Charter in San Francisco in 1945: "... respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples." Most of the former colonies, particularly in Africa, have invoked that Charter provision to claim and gain independence. In addition, the General Assembly of the United Nations adopted the International Covenant on Civil and Political Rights in 1966, which affirmed the principle as follows: "All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely

determine their political status and freely pursue their economic social and cultural development." (Article 1). U Thant, while Secretary-General of the United Nations, took the position that membership in the United Nations establishes beyond question the fulfilment of self-determination for the peoples of a State.

The right to secede as an expression of self-determination is not generally recognized in federal constitutions.

The majority of definitions of 'nation' or 'people' by political scientists stress four conditions: a largely homogeneous population, a common language, a common territory and a common history. In examining the demographic map of Canada, we can perhaps find a number of nations in this sociological sense. However, in practical terms the problem focusses on Quebec, and this gives rise to the question of the relationship between self-determination for a people and self-determination for a province. In our view, the two are not equivalent, since the former is a natural entity and the latter an artificial one.

The French-Canadian people is not coextensive with the boundaries of the Province of Quebec. On the one hand, the nation extends beyond the boundaries of the Province into eastern and northern Ontario and northern New Brunswick. On the other hand, there are within the Province of Quebec other groups which would possess an equal claim with Francophones to self-determination: we refer, for instance to the one million Anglophones, who at least in the western part of the province have sufficient geographic cohesion to constitute viable communities. Thus, even if we accepted the view that the contiguous French-speaking community of Canada were a "people" with the right of self-determination, we can see no feasible legal formula for self-determination on the basis of provincial boundaries.

We are therefore of the view that it would rather be appropriate to recognize self-determination as a right belonging to people. Hence we recommend that the preamble of the Constitution should recognize that the Canadian federation is based on the liberty of the person and the protection of fundamental human rights as a fundamental and essential purpose of the State. Consequently, the preamble should also recognize that the existence of Canadian society rests on the free consent of its citizens and their collective will to live together, and that any disagreements should be settled by peaceful means.



The constitutional considerations we have advanced would not in our view predetermine the response of a Federal Government which might be confronted with a clear majority of a total provincial electorate in favour of independence. For such a case we advocate negotiation and reject the use of military or other coercive force. We cannot imagine that any Federal Government would use force to prevent the secession of a region which had clearly and deliberately decided by a majority of the total

electorate to leave Confederation. But the reluctant acceptance of a fait accompli is a matter for political bargaining rather than for constitutional drafting.

In conclusion, we reaffirm our conviction that all of the peoples of Canada can achieve their aspirations more effectively within a federal system, and we believe that Canadians should strive to maintain such a system.

## Chapter 8—Native Peoples

### RECOMMENDATIONS

9. **No constitutional changes concerning native peoples should be made until such time as their own organizations have completed their research into the question of treaty and aboriginal rights in Canada.**
10. **The preamble of the new Constitution should affirm the special place of native peoples, including Métis, in Canadian life.**
11. **Provincial governments should, where the population is sufficient, consider recognizing Indian languages as regional languages.**
12. **No jurisdictional changes should be made in administrative arrangements concerning Indians and Eskimos without consultation with them.**

The legislative authority of the Parliament of Canada over native peoples comes from section 91(24) of the British North America Act. This heading of legislative power is in the following terms: "Indians, and Lands Reserved for the Indians." The courts have included Eskimos in the definition of 'Indians'. We heard evidence across Canada from native peoples in almost every province and territory, from their organizations and from individuals. We also heard from many other Canadians who were, almost without exception, very sympathetic to the hopes and aspirations of the native peoples of Canada.

There is already a Standing Committee of the House of Commons on Indian Affairs and Northern Development. Our limited function is to assess the constitutional position of native peoples. In a sense it is somewhat arbitrary to separate the constitutional aspects of the status of native peoples from the very real and often stark plight in which many of them find themselves. Witnesses from the native peoples opened the eyes of the Committee to the need to do justice to these "first Canadians". Certainly we were moved by the eloquence and obvious sincerity of the many witnesses, both native peoples and other Canadians, who pleaded this cause. Generally, the mood of native peoples was positive about their role in the future of Canada. But this attitude of optimism was tempered by the hard realities of the life many native peoples are forced to lead. The attribution of blame for this condition is not so important as the recognition of its existence. In this context the words of a native peoples' witness are most apt:

We are a people with special rights guaranteed us by promises and treaties. We do not beg for these rights, nor do we thank you. We do not thank you for them because we paid for them, and God help us, the price we paid was exorbitant. We paid for them, with our culture, our dignity, our pride and self-respect. We paid, we paid and we paid until we became a beaten and poverty-stricken race. (3.3:7)\*

There are at least two general approaches to the constitutional position of native peoples. One is to view the native people as collectivities. Those who prefer to follow this approach, and it does appear preferable to many of the native peoples themselves, lay great stress on treaty rights and aboriginal rights. This approach, generally envisions two positions: (1) individual or collective legal claims for treaty and aboriginal rights enforceable in the courts; and (2) solemn undertakings of the people of Canada to the native peoples as matters of justice and equity between two collectivities. The native peoples are now in the process of discovering through community awareness and research the extent of their legal and equitable claims against the Government of Canada.

Some Canadians, on the other hand, favour a "Bill of Rights approach". This would guarantee to the native peoples equality before the law and protection against discrimination based on their race or creed. Some witnesses favoured this; others criticized it as a strictly egalitarian approach. They maintained that what the native peoples require, certainly for the foreseeable future, is equality-plus, or as one witness referred to it, "citizen-plus". While it may be theoretically arguable that equality as a principle might be violated by any notion of different status for native peoples, the history of our present constitution indicates that Indians and Eskimos (as a class of people) have already been in a unique legislative position under the B.N.A. Act for one hundred and four years. In any event, it is difficult to see how Indians, broadly speaking, have any real equality with white men in relation to the total social dimension in which they live. To advocate the possibility to even greater real injustice in the name of a formal, legal equality would be folly.

\*These references refer to the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence. The first number refers to the session of the 28th Parliament, the second to the issue number of the Minutes and the third to the page in that issue.

Several witnesses indicated to the Committee that insofar as purely legal considerations are concerned Indian rights may vary considerably across Canada. Broadly speaking, the mechanism of treaties was used for Indians to surrender or extinguish their rights to the land in most of Western Canada and nearly all of Ontario. On the other hand, this technique was not followed in British Columbia, Eastern Canada, or the Territories. One possibility suggested to us was "different options . . . for different groups, for instance, treaty Indians and non-treaty Indians." (3.88:22)

We were heartened by the growing political consciousness of native peoples, and their attempts to deal with their problems through their own organizations. In fact, our major recommendation in this field springs from the Committee's acceptance of a major theme of virtually all briefs presented by native peoples' organizations and many of those by individual native peoples. The National Indian Brotherhood told us:

It is thus obvious that any changes in the Constitution affecting Section 91(24) or even other classes of subjects will have an effect on the Indian People of Canada. The Indian people not only have particular rights which are presently recognized under the Constitution but submit that they have certain rights which must be protected.

The Indian People, however, agree that the situation has evolved. New problems have arisen, and a change has taken and is taking place among the Indians. But they must control their destiny. They must participate in determining their constitutional status.

However, we are not yet in a position to recommend in its entirety the proper legal framework for our development as a people.

The issues at stake are far too important for unprepared or unwise action. Aware of the principle that they themselves must forge their destiny, the Indian people must be given the time to assess not only in legal terms but in social and modern terms who they are, what they have and where they want to go before any action which will dramatically affect these considerations, including constitutional change, is taken.

The Indian people have established research committees in each province and territory precisely to thoroughly investigate and research Indian Rights and Treaties. A National Committee on Indian Rights and Treaties, a committee of the National Indian Brotherhood, has also been established.

The objective of these research committees is to thoroughly document all Indian rights, treaty and non-treaty and enable the Indian people to make decisions as to their future with adequate and factual knowledge of their rights.

To require us to act in any definitive sense in regard to the Constitution at this point, therefore, is premature and unfair. To act without decisions from the Indian people in regard to their future is unacceptable.

We need time and this is the central message of this brief (3.88:56).

The Committee therefore recommends that there be no constitutional change made with respect to section 91(24) of the B.N.A. Act, concerning "Indians, and Lands Reserved for the Indians", until such time as the native peoples' organizations have completed their research and study into the whole question of treaty and aboriginal rights in Canada. We were told by the National Indian Brotherhood, as one of the native peoples' organizations involved, that it might be ready to come forward with recommendations early in 1972. We feel confident that, with the new sense of direction and urgency imbuing native peoples' organizations, their recommendations will be made within a reasonable time. At that time the Government of Canada should enter into extensive consultations with the native peoples before any change is made in legislative jurisdiction over them.

We also recommend that the native peoples of Canada, including Métis, be recognized in the preamble of the new Canadian Constitution as one of the groups composing the Canadian nation as a means of reaffirming the special obligation that Canadians feel towards the native peoples of this land.

We further recommend that, in view of the rising birth rate of native peoples, particularly in western Canada, Provincial Governments should, where native peoples are numerous enough, give consideration to making their languages regional languages. We shall consider the question of regional languages more fully below, but in this context we commend the recommendations made by the House of Commons' Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development as a practical first step towards preservation of the languages of the native peoples of Canada. That Committee recommended in its Fifth Report tabled in the House of Commons on June 30, 1971:

That the language of instruction at the pre-school level and up to the first or second year of primary school should be in the language of the local Indian or Eskimo community with secondary and tertiary languages English and/or French being introduced gradually through the pre-school and primary period and that courses linked to the local Indian or Eskimo culture continue to be taught in the local language throughout the primary level of school.

That decisions regarding the initial languages of instruction and the timing of introduction of secondary and tertiary languages should only be made after consultation with, and clear approval from a majority of parents in the communities concerned. (*Votes and Proceedings*, June 30, 1971, p. 763).

The Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development also made some 15 other recommendations which we endorse. Some of these favour, in general terms, programs like advancing pre-school instruction of Indian and Eskimo children to the three-year-old level; encouraging local day schools rather than residential ones; providing for flexibility in the timing of vacations; allowing, where possible, boarding students to get home for Christmas; and gearing vocational programs to the needs of the areas in which young native people live. These recommendations, some of which are already part of Federal Government policy, are designed to meet a problem in native peoples' education which the Standing Committee described in these terms:



Something was drastically and basically deficient in an education system or systems with a school drop-out rate of more than four times the national average serving a population of which 40% to 50% of the adult males were unemployed or underemployed, and of which an even higher percentage of young people, in some communities 80% to 90%, were unemployed for a good part of the year (*ibid.* p. 761).

In addition to these administrative and legislative suggestions of the Standing Committee we would like to draw attention to two specific recommendations of that Committee with broadly constitutional implications:

That the Government should continue its policy that no transfers of education programs from the federal level to provincial systems take place without the express and clear approval of the majority of the parents in each community concerned. (*ibid.* p. 763).

We wish to make it perfectly clear that we are not recommending how any programs should be transferred, if, indeed, any should be transferred at all. The other recommendation of the Standing Committee was:

That all curriculums [sic] within the federal program be revised to include:

a) substantially more Indian history including Indian contributions to the economy, science, medicine, agriculture, exploration, etc.

b) special courses in Indian culture, music, art, handicrafts, etc. and that pressure be brought upon the respective provincial systems to inaugurate similar reforms wherever Indian children are being taught (*ibid.*)

We agree with these views.

We were also advised by many witnesses representing the Métis people of Canada that they consider themselves in a sort of cultural and constitutional "no man's land". Neither white nor Indian, neither a Federal nor a Provincial legislative responsibility, they told us they suffered from social ostracism because of their race, and administrative indifference because of their legal status. As one Métis witness put it:

We are presently too disadvantaged culturally and socially to be able to avail ourselves of the opportunities available, and we want to correct this inequity. Sociologically, culturally and ethnically the majority of Métis have a strong Indian identity, and other than in legal terms most of us are as much Indian as those who are covered by treaty. At the same time, we do not enjoy the advantages of treaty Indians and suffer all the disadvantages since we share a poverty culture. (2.9:122).

While there are many legal niceties involved in the problem of the social, cultural, biological and ethnic definition of a Métis, we prefer to see the problem, constitutionally, in broader terms. We believe a recognition of native peoples ought to be included in the preamble of a new constitution, and that 'native peoples' in this context should expressly include Métis. This is not to specify that Métis should necessarily be treated identically with Indians and Eskimos in all respects, but rather to indicate that they too have a right to special care and attention by Canadians.

In many respects the native peoples of Canada are a test of Canadian society: a test of its compassion to reach out for new and deeper values of tolerance and friendship; a test of its laws to do justice to the weak and the few; a test of its willingness to share the nation's wealth, and to give equality of opportunity a chance, freedom a new birth, and self respect a new home in the minds and hearts of Canada's native peoples.



## Chapter 9—Fundamental Rights

### RECOMMENDATIONS

13. Canada should have a Bill of Rights entrenched in the Constitution, guaranteeing the political freedoms of conscience and religion, of thought, opinion and expression, of peaceful assembly and of association.
14. The Bill of Rights should include a provision requiring fair and equitable representation in the House of Commons and in the Provincial Legislatures.
15. The right to citizenship, once legally acquired, should be made inalienable under the Bill of Rights.
16. The individual person should be constitutionally protected in his life, liberty and the security of his person so as not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.
17. The individual person should be constitutionally protected against the arbitrary seizure of his property, except for the public good and for just compensation.
18. The Constitution should prohibit discrimination by reason of sex, race, ethnic origin, colour or religion by proclaiming the right of the individual to equal treatment by law.
19. Discrimination in employment, or in membership in professional, trade or other occupational associations, or in obtaining public accommodation and services, or in owning, renting or holding property should also be declared contrary to the Bill of Rights.
20. Other provisions already contained in the Canadian Bill of Rights (1960) protecting legal rights should also be included in the Constitutional Bill of Rights: protection against unreasonable searches and seizures, the right to be informed promptly of the reason for arrest, the right to counsel, the right to habeas corpus, protection against self-incrimination, the right to a fair hearing, the right to be presumed innocent and not to be denied reasonable bail without just cause, the right to an interpreter, the proscribing of retroactive penal laws or punishments, and the right not to be subjected to cruel and unusual punishment.
21. The rights and freedoms recognized by the Bill of Rights should not be interpreted as absolute and

unlimited, but should rather be exercisable to the extent that they are reasonably justifiable in a democratic society.

The Committee endorses the agreement of the governments of Canada to entrench in the Constitution certain basic political rights (Articles 1 to 9 of the Victoria Charter) but urges that other rights also be included in a constitutional Bill of Rights.

No one in Canada seriously questions the necessity of protecting fundamental human rights such as those recognized in a limited way by the present legislative Canadian Bill of Rights, but some witnesses before the Committee took the position that such protection should be left entirely to the good faith of legislative bodies, since in a democracy they presumably reflect the prevailing popular will. In plain words the argument was that we can do no better than to trust democracy.

The Committee believes that this argument would identify democracy with the majority opinion of the moment, and that the true interests of democracy do not lie in such a facile identification with every majority. What democracy requires is that a continuing popular majority must prevail, and it is by no means inconsistent with democracy to erect safeguards to ensure that a majority is a continuing one before it may be allowed to interfere with certain long-established rights. Democracy cannot lose by being forced to have second thoughts on some matters of great moment; in fact this is the rationale of the power which our system of government gives to opposition parties to delay government legislative programs.

It is true that an entrenched Bill of Rights must be interpreted by courts, and one can theoretically proceed to an infinite regression as to which has the final word, a court which has the right to interpret what a legislature enacts or a legislature which has the right to amend a judicial interpretation. But in reality courts in a democratic society always eventually accept what the majority wants, if only because the political representatives of the majority will ensure that judicial appointees share their philosophy. Moreover, the legislative process of reversal of judicial interpretation through constitutional amendment, though cumbersome, is also assured to the majority.

We admit that an entrenched Bill of Rights would limit legislative sovereignty, but then parliamentary sovereignty is no more sacrosanct a principle than is the respect for human liberty which is reflected in a Bill of Rights. Legis-

lative sovereignty is already limited legally by the distribution of powers under a federal system and, some would say, by natural law or by a common-law Bill of Rights. The kind of additional limit on it which would be imposed by a constitutional Bill of Rights is not an absolute one, for a Bill of Rights constitutes rather a healthy tension point between two principles of fundamental value, establishing the kind of equilibrium among the competing interests of majority rule and minority rights which is in our view of the essence of democracy.

We do not agree with the allegation that the proposal for a Bill of Rights conceals a hidden enlargement of Federal powers. Indeed, we believe that Federal jurisdiction is more likely to be expanded by the judiciary in the absence of a Bill of Rights. The Federal criminal law power, for instance, has been considerably bolstered in recent years by courts which have had no other way of striking down provincial laws they considered unfair to individuals than by bestowing jurisdiction on the Federal Parliament. The fact is that the losers in the "power game" under a Bill of Rights are the totality of governments and the winners are the people. For us, this is as it should be.

We see a Bill of Rights which is entrenched in the Constitution serving as a guarantee to individuals that democracy does not mean ruthless uniformity, as a symbol to minorities that their reasonable autonomy will be respected, and as a sign to the whole people of a wholesome rationality in a world often given to a ceaseless struggle for power.

The fundamental rights which the governments of Canada have agreed to entrench in the Constitution are the following:

- freedom of thought, conscience and religion,
- freedom of opinion and expression, and freedom of peaceful assembly and of association
- (Article 1 of the Victoria Charter)

We would have preferred not to have freedom of thought linked solely with freedom of conscience and religion, since it actually has (and presumably is intended to have) a wider application, and as located it might run afoul of the *ejusdem generis* (same genus) rule of interpretation. We believe it should rather be linked with freedom of opinion and expression.

We note the absence of any specific reference to freedom of the press, presumably on the ground that it is merely a special case of the freedom of expression. That seems to us to be its appropriate location, since we do not see the press as having special rights beyond those of ordinary citizens.

Articles 4 to 8 of the Victoria Charter establish the principles of universal suffrage, free democratic elections, five-year maximum terms and annual sessions for the House of Commons and the Legislatures, and the right not to be discriminated against either as an elector or as a legislator. However, at the theoretical level these rights are not complete without the right to representation on the basis of population, and at the practical level there is a need for a guarantee of this right in Canada, since most Provincial Legislatures do not give adequate representation to urban residents. As a consequence, urban residents across Canada feel that their needs are being

neglected by their Provincial Governments, and in their frustration are demanding action by the Federal Government to solve their problems. Such popular demands for Federal action in fields of Provincial responsibility threaten to undermine the jurisdiction of the Provincial Legislatures, and a constitutional guarantee of representation on the basis of population in the Legislatures would thus be in the Provincial interest.

We regard this matter so seriously that we strongly urge the inclusion of a provision for fair representation in the Bill of Rights. As we see it, it would assist in the preservation of the Provinces as strong entities. We believe it is also important that the Federal Government be relieved of the psychological pressure to solve problems which functionally or otherwise belong at the Provincial level.

Of course, the standard to be applied in the determination of fair representation need not be an absolute one. The variation of 20 per cent from the quantitative norm which is tolerated by present Federal law is probably justifiable in a large country with a small population, but the 40 per cent divergence of population which it allows between the most and the least populous constituencies seems to us to be about the maximum desirable. All of the Provinces have such small population densities that an absolute standard of equality would prevent proper servicing of rural districts by their elected representatives. At present, however, the injustice appears to us to work the other way.

The one unfortunate result of a constitutional standard of fair and equitable representation might be the unrestricted assumption by the judiciary of the setting of standards of fair representation, with consequent uncertainty in the legislative process. This could be avoided by establishing in the Constitution a standard of, say, 20 per cent, as the maximum permissible variation from the norm. Any Bill of Rights guarantee of "rep by pop" would have, of course, to be made subject to other constitutional provisions protecting minimal provincial representation in the Federal Parliament.

Another omission from the Victoria Charter relates to citizenship. In Canada, a nation of immigrants, it is entirely fitting that the Constitution should provide that citizenship, once legally acquired, should be inalienable.

There are other unfortunate omissions from the Charter. They are especially striking because they derogate from the proposals for a constitutional Bill of Rights presented by the Government of Canada in 1969, and from the safeguards in the present Canadian Bill of Rights. We have in mind guarantees of procedural justice concerning the right of the person to life, liberty, and the security of his person and of his property.

We should like to avoid the use of the phrase "due process of law" entirely, because it is a phrase which has no tradition in our law, despite its incorporation in the 1960 Bill of Rights, and because of its unfortunate interpretation in the United States under substantive due process. At its worst this phrase gave judges leeway to substitute their socio-economic views for those of legislatures. In our view it is more desirable to use another phrase found in the Canadian Bill of Rights, "the principles of fundamental justice." We therefore propose the following guarantee:



The right of the individual person to life, liberty, and security of his person, and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

We would also add a protection against arbitrary seizure of property. In order to allow the maximum latitude for economic decisions by legislatures, we would protect the individual person only where his property was taken contrary to the public good or without just compensation. Our proposal is as follows:

The right of the individual person to the enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except in accordance with the public good and for just compensation.

All of these rights are classed, both by the Canadian Bill of Rights and by the Federal constitutional proposals, among political rather than legal rights. In our view they are genuinely political rights, because they are necessary for the preservation of democratic society, and for the fostering of its highest ideals. None is legal in the sense of being limited to court processes, as are the strictly legal rights. Even if the governments of Canada should decide not to include legal protections in the Bill of Rights, in our view the rights to life, liberty, and the reasonable enjoyment of property should be guaranteed as fundamental human rights.

We also believe it essential that the Bill of Rights state that no person shall receive unequal treatment by reason of sex, race, colour, ethnic origin or religion. Many witnesses who appeared before us argued convincingly for equal treatment for women before and in the law and its administration. We also received many representations by native peoples about various forms of racial and ethnic discrimination. The Bill of Rights in a new Canadian Constitution should render any discrimination in the legal system unconstitutional, by prescribing positively:

the right of the individual person to equal treatment by the law.

A large area of the discrimination against all these groups of Canadians lies in the area of private morality and individual mores. To the extent that Bill of Rights provisions can give a focus to the spirit of tolerance and egalitarianism in our country, they can help to break down the barriers of ignorance and contempt which are the breeding grounds of discrimination. Such provisions would leave no doubt that Canadians generally do not share the views of any individual Canadian who treats his compatriots in a way inconsistent with the tolerance and respect which is their due as people. We therefore propose the following constitutional provision:

Every individual in Canada is entitled not to be discriminated against by reason of sex, race, colour, ethnic origin or religion

- (a) in employment or in membership in any professional, trade or other occupational association;
- (b) in obtaining public accommodation, facilities and services;
- (c) in owning, renting, holding or otherwise possessing property.

The full control of discrimination practised by private citizens would necessitate the supplementing of such constitutional provisions with ordinary legislation at both Federal and Provincial levels.

We also strongly recommend the inclusion in a Bill of Rights of other basic legal rights such as those already contained in the Canadian Bill of Rights. We adopt the formulation of these rights in the Federal Government's constitutional proposals put forward in *The Constitution and the People of Canada* at page 52:

- (a) the right of the individual to be secure against unreasonable searches and seizures;
- (b) the right of a person who has been arrested or detained
  - (i) to be informed promptly of the reason for his arrest or detention
  - (ii) to retain and instruct counsel without delay, and
  - (iii) to the remedy by way of habeas corpus for the determination of the validity of his detention and for his release if the detention is not lawful;
- (c) the right of a person not to give evidence before any court, tribunal, commission, board or other authority if he is denied counsel, protection against self-crimination, or other constitutional safeguards;
- (d) the right of a person to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;
- (e) the right of a person charged with an offence to be presumed innocent until proved guilty according to law in a fair hearing by an independent and impartial tribunal, and the right not to be denied reasonable bail without just cause;
- (f) the right of a person to the assistance of an interpreter in any proceedings in which he is involved as a party or witness, before a court, commission, board or other tribunal, if he does not understand or speak the language in which such proceedings are conducted;
- (g) the right of a person not to be held guilty of an offence on account of any act or omission which at the time of its commission or omission did not constitute an offence, and the right of a person on being found guilty of an offence not to be subjected to a penalty heavier than the one applicable at the time the offence was committed;
- (h) the right of a person not to be subjected to cruel and unusual treatment or punishment.

We believe that these traditional legal rights are sufficiently well accepted by our society not to require any special defence as human rights. We presume that the only question is whether they are better protected constitutionally or legislatively. We have already stated our general position that constitutional protection is necessary.

Just as important as these guarantees of fair legal process is the provision of legal advice and legal counsel to those who cannot otherwise afford them. Although there



has been a growing awareness across the country of the acute need in this field, the majority of Provinces still do not have publicly supported programs of legal aid which are generally available. It is our hope that the initiative which the Federal Government has recently taken in establishing a legal aid program in the Northwest Territories will be followed elsewhere and expanded everywhere. We would particularly stress that the disadvantaged in our society need counselling as well as counsel, and that an adequate program of legal assistance will ensure that this need is met, through the development of direct governmental services, if necessary. Nevertheless, since the provision of adequate legal services necessitates the development of a considerable program of implementation, we cannot recommend it for inclusion in a Bill of Rights: for a constitutional charter of liberties must needs have a primarily negative thrust, by way of protecting people against an excess of governmental power. The providing of positive benefits is rather the stuff of ordinary legislation.

We have reservations with respect to the general qualification on the fundamental freedoms in Article 3 of the Victoria Charter. That article would allow:

such limitations on the exercise of the fundamental

freedoms as are reasonably justifiable in a democratic society in the interests of public safety, order, health or morals, of national security or of the rights and freedoms of others.

Even in the absence of such words, any court would surely read general guarantees of liberties as subject to some restrictions, and we agree with the Charter that it is preferable to have such limitations as officially enacted provisions of the Constitution rather than as roughly formulated propositions in judicial minds. The fact that the limitations are thus made explicit ought also to eliminate the simplistic argument that rights are absolute. In order to focus the principle of judicial interpretation more clearly, however, we would prefer to state any such qualification more rather than less generally. We would therefore recommend that any limitations on the exercise of the fundamental freedoms should be only such "as are reasonably justifiable in a democratic society" without any further specification.

A number of witnesses addressed us on matters connected with the use of exceptional government powers in emergency situations. We take the view that it is preferable to have this problem solved more generally, according to the formula we have just suggested.

## Chapter 10—Language Rights

### RECOMMENDATIONS

22. French and English should be constitutionally entrenched as the two official languages of Canada.

23. The Constitution should recognize:

(a) the right of any person to use either official language in the Federal and Provincial Legislatures and the Territorial Councils;

(b) the right to have access in both official languages to the legislative records, journals, and enactments of Canada, New Brunswick, Ontario, Quebec and the Territories;

(c) the right to use either official language in dealing with judicial or quasi-judicial Federal bodies or with courts in New Brunswick, Ontario, Quebec and the Territories;

(d) the right to communicate in either official language with Federal departments and agencies and with provincial departmental head offices or agency head offices in New Brunswick, Ontario, Quebec and the Territories.

24. All of the rights in recommendation 23 (b) (c) and (d) should also be exercisable in:

(a) any Province where each language is the mother tongue of ten per cent of the population;

(b) in any Province where the legislature declares French and English the official languages of the Province.

25. The Constitution should recognize parents' right to have English or French provided as their child's main language of instruction in publicly supported schools in areas where the language of their choice is chosen by a sufficient number of persons to justify the provision of the necessary facilities.

26. We support the general objective of making French the working language in Quebec. We hope that through the studies being carried out in Quebec on this matter, this objective can be reached with due respect for certain Quebec Anglophone institutions, and taking into account the North American and world reality.

27. The preamble to the Constitution should formally recognize that Canada is a multicultural country.

28. The Constitution should explicitly recognize the right of Provincial Legislatures to confer equivalent status with the English and French languages on other languages. Federal financial assistance to support the teaching or use of other languages would be appropriate.

The ethnic origin of the Canadian population as of the 1961 census, when the total population was 18,200,000, was as follows: British, almost 8 million or 43.85 per cent; French, more than 5,540,000 or 30.38 per cent; other origins, more than 4,700,000 or 25.77 per cent. Among the other origins the predominant were German, with slightly more than 1 million or 5.75 per cent; Ukrainian, with just under 475,000 or 2.59 per cent; and Italian, with 450,000 or 2.47 per cent. It is interesting to note that the French proportion of the population has remained almost constant since 1871, declining from 31.07 per cent in that year only to 30.38 per cent in 1961, whereas the British proportion declined from 60.55 per cent in 1871 to 43.85 per cent in 1961. The great increase, of course, has come in the category of other ethnic groups, rising from 8.38 per cent in 1871 to 25.77 per cent in 1961. It is expected the 1971 census figures will show a further increase in the percentage of Canadians who are neither British nor French, largely at the expense of the British proportion.

The only substantive language provision of the British North America Act is section 133:

Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.

Section 133 establishes equal rights for the use of English and French in certain circumstances, but does not establish any official languages for Canada. Undoubtedly the presumption of the Fathers of Confederation was that English would be the majority language, but it was not

given any official status by the Act. Nor was any such status conferred on the French language.

Constitutionally speaking, then, Canada has no official language. By section 133 English and French both have a limited status: with respect to the Parliament of Canada and the Legislature of Quebec and in the courts established under the authority of these bodies. In addition, the Official Languages Act passed in 1969 by the Parliament of Canada provides that:

The English and French languages are the official languages of Canada *for all purposes of the Parliament and Government of Canada*, and possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada (emphasis added).

Parliament does not have the power under section 91(1) of the British North America Act to amend section 133 so as to establish the two languages as official for all purposes without qualification.

Undoubtedly the Official Languages Act psychologically prepared the country for a constitutional recognition of English and French as the two official languages of Canada, and the experience of this Committee indicates that there is now majority support in every part of Canada for such a step. Not only did the testimony of the great majority of witnesses before the Committee, including those representing other language groups, support or accept two official languages, but, with rare exceptions, audience reaction was strongly hostile to expressions of opposition to either official language.

To our minds it is fitting that these two languages should be recognized as official languages. The use of English is so general in the life of our country and it is so much the language of work for most of the people of North America that its designation can be assumed to be non-controversial. But the historical and contemporary claims of the French language to similar recognition are also great. French was not only the first European language spoken in the territory of Canada, but it has been also the language of such a large number of the inhabitants of the country that it can be described as one of the two original languages, whichever one of the stages in our legal evolution is taken as the real beginning of Canada: the Royal Proclamation of 1763, the Quebec Act of 1774, the Constitutional Act of 1791, the Union Act of 1840, or the British North America Act of 1867. It is the majority language of our second most populous Province—the only Province to have a majority language other than English—and is by far the second most spoken language in Canada, being the mother tongue of roughly one third of our citizens. Not only does it have a factual status which no other minority language has, but it has a special status, along with English, in the life of the country. The Committee, therefore, endorses the position stated in Article 10 of the Victoria Charter that English and French should be the official languages of Canada.

The principle granted, there nevertheless remains the determination of its scope. As we have said, the extent of the use of English and French legally required by section 133 of the present B.N.A. Act is limited to the Federal Parliament and Courts and the Quebec Legislature and Courts. This leads us to the belief that under the proposed new amending formula this section would be repealable

by those two legislatures alone, as the only legislatures concerned.

The Victoria Charter does not propose a general substitute for section 133. We hope, however, that section 133 will be replaced by an expanded guarantee of the two languages, which would involve all the provinces and thus render moot the question of how many provinces would have to consent to amend the present section 133. Fairness requires that other provinces be as generous in recognizing the rights of their French-speaking citizens as Quebec has been in protecting those of its English-speaking residents.

As a minimum, the Constitution should recognize and guarantee with respect to the English and French languages:

- (1) the right of every person to the use of either language in the Parliament of Canada, in the Legislatures of all the Provinces, and in the Territorial Councils;
- (2) the right of every person to have access, in both languages, to records, journals and enactments of
  - (i) the Parliament of Canada,
  - (ii) the Legislatures of New Brunswick, Ontario and Quebec,
  - (iii) the legislature of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population,
  - (iv) the legislature of any province where that legislature has declared that English and French are the official languages of the province, and
  - (v) the Territorial Councils.

The Victoria Charter would also provide in Article 13 that:

The statutes of each Province shall be printed and published in English and French, and where the Government of a Province, prints and publishes its statutes in one only of the official languages, the Government of Canada shall print and publish them in the other official language . . . .

We adopt this proposal for Federal publication, and would also add two additional rights:

- (1) the right of any person to use either language, without prejudice by reason of the language he employs, when appearing in or giving evidence in, or in any pleading or process in or issuing from
  - (i) any judicial or quasi-judicial body established by the Constitution or Parliament of Canada,
  - (ii) the courts of New Brunswick, Ontario, Quebec, and the Territories,
  - (iii) the courts of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population, and
  - (iv) the courts of any province in which the legislature has declared that English and French are the official languages of that province.



(2) the right of every person to communicate in either language

(i) with any department or agency of the Government of Canada, or of the Territories,

(ii) with the head office of every department and agency of the governments of New Brunswick, Ontario and Quebec,

(iii) with the head office of every department and agency of the government of any province in which each language is the mother tongue of at least ten percent of the population,

(iv) with the head office of every department and agency of the government of any province in which the legislature has declared that English and French are the official languages of the province.

It is regrettable, in our view, that the Victoria Charter does not go this far. The right to the use of either language in their Legislatures was not accepted by the three most westerly Provinces. It would seem that no province would deny the right of any legislator actually to speak in French in the legislature, but three Provinces declined to recognize formally an existing privilege as a legal right.

It would be most unfortunate if that position continued to find support, since the only valid arguments for it can easily be met. On the one hand, the fear that such a provision could be interpreted to mean that the records, journals and enactments of all the legislatures would have to be made available by every Province in both languages, at its own expense, is eliminated by the language of the Charter. On the other hand, the concern that other linguistic groups might be alienated by such a Provincial recognition of the English or French languages could be obviated by the granting of equal Provincial rights to citizens of other language groups, a point we shall develop further below.

The case for granting French such status in the legislatures is not only that fairness demands equal treatment for the French language outside of Quebec with that which English receives within that Province, but especially that without it the two official languages might appear to be an empty symbol. If the Constitution establishes two official languages, it is reasonable to expect that it must somehow go beyond the language policy which has already been established by the Federal Parliament through ordinary legislation. In other words, it must in some way touch Provincial as well as Federal institutions. There is no more minimal way in which two official languages can affect the Provinces than by allowing French to be spoken in every Legislature. There is no obligation to listen. But it may still be important to a French-speaking legislator to speak in his officially-recognized language. It is our feeling that any Province which is not prepared to accept an official recognition of the right to speak both official languages in its legislature would put in question its sincerity in endorsing the principle that English and French shall be the official languages of Canada, a principle which all Provinces have already accepted.

We have already made it clear that we agree with the recommendation of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism that New Brunswick and Ontario,

as the two Provinces with substantial proportions of French-speaking inhabitants, have special obligations with respect to the two languages. New Brunswick has accepted such obligations.

While we are in no position, as a Committee of the Federal Parliament, to make direct recommendations to Provincial Governments, we should like to express the hope that Ontario will be prepared to accept access in both languages to the records, journals, and enactments of its Legislature, and the use of either language when appearing in or giving evidence in its courts or in any pleading or process in or issuing from those courts. Since we realize that the financial burden imposed by these responsibilities might be considerable, though no greater than that which has been accepted by Quebec for more than a century, we suggest to the Federal Government that it consider the advisability of offering financial and technical assistance to New Brunswick, Ontario and Quebec to enable all of them more effectively to serve their linguistic minorities.

We regret the absence of any statement in the Charter with respect to the language of education, and we endorse the earlier statement of the Constitutional Conference in February, 1971:

The individual shall have the right to have English or French as his main language of instruction in publicly supported schools in areas where the language of instruction of his choice is chosen by a sufficient number of persons to justify the provision of the necessary facilities.

Here there are both theoretical and practical problems. The theoretical problem is raised by the Province of Quebec, which apparently feels some reluctance to accept an unqualified right in parents to choose the language of instruction of their children, for fear that the supposed economic advantages of knowing English might tempt too many parents to choose education in English for their children.

We are fully conscious of the need of the Quebec Government to keep constantly in mind demographic and linguistic factors. Yet the fact appears to be that the French language in Canada has never been stronger. Even a well-known separatist witness before the Committee admitted that the French language is now so secure that Quebec's continuance within Canada would no longer pose any threat to it. More important, there are some matters in which a Government in a free society may not go beyond persuasion. In our view this is one such matter, and the right of parents to choose their children's education is a basic human right which no government can encroach upon.

We would add that, in our opinion, the spheres of trade and commerce and industry in Quebec constitute important fields of activity where the influence of the French language must be established and developed.

To this end we support the general objective of making French the working language in Quebec. Specific suggestions were made on language of work by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism in Reports 3A and 3B and we include the relevant recommendations in Appendix C.

We hope that through studies being carried out in Quebec on this matter, this objective can be achieved with due respect for Quebec Anglophone institutions and taking into account the North American and world reality. If French is established as the key language in the business world, the Government need not fear that it will not be chosen as a language of instruction by parents.

There are practical as well as theoretical problems in implementing any guarantee of choice of language in education. We believe, however, that, given good will, the practical difficulties can be overcome. We are confident that, over a period of years, every province would be able, with the aid of Federal grants, to achieve substantial progress for its linguistic minority.

We believe that the language question is one of the most important to be settled in a new Constitution. It is obviously of great symbolic importance. How can a French-speaking Canadian feel at home in Canada if the use of his language is effectively denied him everywhere but in Quebec? It is also of great practical importance, since it is a question of equal opportunity before the law and in the Federal administration.

Of course, the language question goes much beyond the Constitution. We have already discussed the effort of the Government of Quebec to establish French as the language of work in that Province. We have found across the country not only a sympathy towards the use of French, but a lively interest in learning to speak it, especially among younger Canadians, and we look forward confidently to the day when the proportion of bilingual Anglophones will be as high as that of bilingual Francophones. To this end we would encourage all young Canadians to learn both the English and French languages. But as far as the Constitution is concerned, we think it sufficient that the more limited recommendations we make here, be adopted. Of course, Parliament and the Legislatures should be free to "provide for more extensive use of English and French", as Article 18 of the Victoria Charter states.

Although we frankly accept the inherent limitations of constitutional provisions respecting languages, we are of the opinion that it is also important to give constitutional recognition to another Canadian linguistic fact, viz., other languages. There are large groups of Canadians who speak Ukrainian, German and Italian and smaller numbers who speak many other tongues, especially those of Eastern Europe. In the Prairie Provinces other languages are spoken more than French. Nearly one third of the Canadian people come from stock that is neither British nor French and is largely continental European. This third element has made a great contribution to the development of Canada in the years since Confederation, and it would be fitting to recognize it in the Constitution.

In our view a new Constitution should recognize in the preamble that Canada is multicultural rather than bicultural or unicultural.

As a fact this seems sufficiently obvious to any student of the country, but it is also a point which needs formal emphasis. There neither is, nor should there be, any official culture in Canada. One of the deepest aspects of our national character has been its cultural tolerance towards minority groups. Canadians do not feel the need to impose a common culture nor to divorce people from their cultural roots. All democracies allow their citizens freedom under law, but many do not go so far as to allow cultural freedom. Canada must continue to do so, but more consciously and more effectively.

The Constitution should therefore provide in its section on language rights that Provincial Legislatures may confer rights on other language groups with respect to use in the Legislatures themselves, or in government administration, the courts, and education in publicly-supported schools. The negative phrasing proposed in Article 19 of the Victoria Charter is not adequate.

Our recommendation would confer no additional rights upon the Provinces. By section 92(1) they already possess the power to amend their own constitutions (except as regards the office of Lieutenant-Governor), by section 92(4) they are granted jurisdiction over "the Establishment and Tenure of Provincial Offices and the Appointment and Payment of Provincial Officers," by section 92(14) they control the administration of justice in the province, and by section 93 they receive the power exclusively to make laws in relation to education. Nevertheless, we believe that there is a profound symbolic value in drawing attention to existing provincial powers in the part of the Constitution which specifically deals with language rights. At the same time as official status is being conferred upon the English and French languages, it should be made clear both that this does not confer any priority with respect to culture, and that the use of other languages is encouraged. We have already mentioned the possibility of special status for other languages in the Provincial Legislatures.

The number of other languages besides English and French and the diverse sizes and conditions of the groups which speak them preclude the possibility of establishing mandatory constitutional provisions for them. They are indeed regional rather than national languages, and it is therefore appropriate that the specific recognition they receive should be at the provincial level. At the same time, however, there should be an umbrella provision in the Constitution to give them their due acknowledgement as one of the constituent elements of our country, ethnically and linguistically. Moreover, where a Province confers a particular public right upon a language group, it would be appropriate for the Federal Government to provide a measure of financial assistance. By doing so, it would help the Provinces to provide a valuable public service to a group of citizens.



## Chapter 11—Regional Disparities

### RECOMMENDATIONS

29. The equitable distribution of income should be recognized in the preamble of the Constitution as a dynamic and humane objective of our social policy. Consequently, we agree with the principle stated in the Victoria Charter that:

The Parliament and Government of Canada and the Legislatures and Governments of the Provinces are committed to . . . the promotion of equality of opportunity and well being for all individuals in Canada.

30. We agree with the statement in the Victoria Charter that:

The Parliament and Government of Canada and the Legislatures and Governments of the Provinces are committed to . . . the assurance, as nearly as possible, that essential public services of reasonable quality are available to all individuals in Canada.

This objective should be recognized in the preamble of the Constitution.

31. The preamble of the Constitution should provide that every Canadian should have access to adequate Federal, Provincial and municipal services without having to bear a disproportionate tax burden because of the region in which he lives. This recommendation follows logically from our acceptance of the principle of equality of opportunity for all Canadians.

32. We completely accept the following objective as stated in the Victoria Charter:

The promotion of economic development to reduce disparities in the social and economic opportunities for all individuals in Canada wherever they may live.

As in the case of redistribution of income among individuals and for the same reasons, this objective should be recognized in the preamble of the Constitution.

In as vast and rich a country as Canada, it would have been fortuitous if the wealth had been equally distributed among the various regions. Canadians are becoming aware of the problem of regional disparities and have

been asking their governments for increasingly greater redistribution of wealth. The Canadian Constitution did not explicitly assign this rôle to any government, but, through its spending power, the Parliament of Canada has been in a position to meet these needs.

In recent constitutional discussions, the question of regional disparities has been approached by governments through the concept of equal opportunity for all Canadians. Indeed, the First Ministers have reached a consensus on the concept of equal opportunity or equal future prospects.

The statement of conclusions of the third working session of the Constitutional Conference held in Ottawa on February 8 and 9, 1971, stated: "the First Ministers agreed that the Constitution should include a recognition of the importance of granting equality of opportunity to all Canadians. It was therefore concluded that the reduction of regional disparities should be referred to both in a new preamble and in the body of the Constitution."

The statement of conclusions then proceeded to specify what should be mentioned in the preamble and in the body of the Constitution itself in respect of regional disparities. Article 46 of the Victoria Charter, a section proposed for inclusion in the body of the Constitution was worded in the following terms:

The Parliament and Government of Canada and the Legislatures and Governments of the Provinces are committed to:

- (1) the promotion of equality of opportunity and well-being for all individuals in Canada;
- (2) the assurance, as far as possible, that essential public services of reasonable quality are available to all individuals in Canada; and
- (3) the promotion of economic development to reduce disparities in the social and economic opportunities for all individuals in Canada wherever they may live.

Article 47 of the Victoria Charter makes an important qualification to the provisions of Article 46:

The provisions of this Part shall not have the effect of altering the distribution of powers and shall not compel the Parliament of Canada or Legislatures of the Provinces to exercise their legislative powers.



We endorse the conclusions of the First Ministers concerning regional disparities and we believe that Canadians fully support these objectives and want to have them included in the Canadian Constitution. Considering the nature of these objectives, we recommend that they be included in the preamble of the Constitution. Otherwise, further provisions would have to be inserted to limit the scope of the various sections, as was the case in Article 47 of the Victoria Charter.

Equal opportunity must exist for every Canadian. This does not mean that every individual must have the same wealth or income but, rather, that there will be equal opportunities which will foster the development and well-being of groups of individuals. Regional disparities are a bar to achieving equal opportunity for all Canadians. Hence, equal opportunity must eliminate the possibility of disparities that arise from belonging to a particular group (region, province, race, language, etc.).

It is important, first of all, to differentiate between policies whose aim is to redistribute income among individuals and those designed to achieve equal opportunity for all Canadians. In order to achieve vertical equity the governments of Canada redistribute income among individuals so as to reduce disparities in the income scale of Canadians. This goal is being reached through a progressive system of taxation, through expenditures for goods and public services offered equally to all Canadians, and through certain transfer payments such as old age pensions and family allowances which provide assistance to needy citizens. This redistribution has an indirect effect on the distribution of income among regions, but the prime concern is still the individual as a citizen of Canada and not as a resident of a particular region. There is no question here of equalizing opportunities but merely of reducing income disparities, and the extent to which the latter remain depends on what is deemed acceptable by Canadians at a given time. We know what Canadians regard as equitable today, but we also know that vertical equity in future may call for greater or lesser redistribution.

In accordance with the principle expressed in the Victoria Charter, it does not seem wise to us to try to specify in the Constitution the form or degree of redistribution of income. Social priorities and principles cannot be fixed at any specific time. We therefore recommend that the objective of achieving a fair redistribution of income be included in the preamble of the Constitution, and that it reflect the social conscience of Canadians and our own approach to social problems.

Actually it is at the regional or provincial level that equality of opportunity can best be applied. Here the redistribution of wealth can be used to equalize the financial capacities of the regional governments or reduce discrepancies in the economic potential of the various regions.

Governments ensure horizontal equity by seeing to it that the citizens of a disadvantaged region do not have to bear a relatively greater tax burden in order to obtain a level of public services equivalent to that existing in the country as a whole. In Canada this goal is partially attained through equalization of provincial revenues. The present equalization formula enables the Provincial Governments to offer their citizens a fairly uniform programme of essential services without having to saddle

them with an excessive tax load. The formula takes into account all revenues belonging to the Provincial Governments themselves, exclusive of conditional and unconditional grants, as well as funds obtained through borrowing. It distinguishes 16 sources of provincial revenue and determines the most appropriate tax base for each. For instance, in the case of the liquor tax, the tax base consists of the volume of alcoholic beverages consumed in each province. The most appropriate tax base for personal income tax, corporate tax, succession duties, sales tax and the like is determined in the same way. For each of the 16 sources of revenue, it is then necessary to compare (1) the per capita yield from the tax base of a province at the average rate in force in the provinces as a whole with (2) the per capita yield from the tax bases of the provinces as a whole at the average rate in force in the provinces as a whole. When the total revenues of a province, calculated according to (1) are lower than the national average as calculated in (2), the Federal Government makes up the difference through an equalization payment.

The existing equalization formula does not take into account provincial differences in the needs for public services and the costs of providing these services. It is based on the assumption that all provinces in Canada have similar needs and costs per capita in this sphere.

It is significant also that this formula raises the overall potential tax yield in disadvantaged provinces to the national average but does not lower the total yield of the richer provinces to that level. The formula therefore does not result in equalization of the total potential revenues of all the provinces, but only of those provinces where potential revenues are lower than the national average.

Furthermore, it should be noted that the formula does not take into account the financing aspect of the equalization programme. In fact, all provinces participate in financing the equalization programme, since Canadians of all regions pay taxes to the Federal Government and part of these taxes is used to make equalization payments to all provinces which are entitled to them. Thus the amounts paid into the equalization programme each year overestimate the net transfers made between richer and poorer provinces.

We have stressed above specific aspects of the present equalization formula. Although a definite improvement over previous ones, it would be more likely to produce equality of opportunity in the area of provincial public services if further changes were made in it.

At the present time, the revenues of municipal governments are not subject to equalization, so that municipalities where the average individual income is lower must shoulder a relatively heavier financial burden in order to give their citizens comparable public services. Since part of municipal revenues is used to finance public services having a direct bearing on individuals and their development, such as education, we submit that this situation makes it difficult to bring about a true equality of opportunity for all Canadians.

Our goal should be to give all Canadians access to adequate Federal, provincial and municipal services. The type of redistribution of wealth necessary is based on much more objective criteria, and the following principle should be incorporated into the preamble of the Constitution: Canadians, regardless of where they live, that is,

regardless of the city or province in which they live, should not have to bear a disproportionate financial burden in order to receive an equivalent level of public services.

Behind the concept of equality of opportunity there is the desire to equalize the economic potential of each region. Perhaps this is the most subjective aspect of equality of opportunity. Consideration of the nature of economic potential in various regions raises questions about the means available to achieve such equality of potential and also about its advisability.

Naturally, the basis of equal opportunity remains the existence of a feeling of community of interests in Canada. Insofar as regional economic potential is concerned, however, some economists claim that better balance in the economic development of the various regions can be obtained only at the expense of a reduced rate of growth in the gross national product. Other economists believe that, on the contrary, such a balance can lead to a higher national growth rate. Without attempting to decide the issue, we would suggest that the very existence of regional disparities implies increasingly significant social costs, even apart from such more tangible costs as equalization payments.

If one agrees to define the economic potential of each region in terms of per capita income, one may conclude that the means of reducing differences in potential are (1) a reduction in the relative population of the region or (2) an increase in economic potential through higher invest-

ment in depressed regions. In this connection we might note that in the post-war period, there was indeed a slight narrowing of the gap between the levels of average incomes in the various regions. However, we must at once add that this was due in part to a decrease of the relative population in areas of low average income.

Underlying regional development policies is the recognition that in addition to the advantages of greater manpower mobility, there is a social cost associated with an individual's being compelled to leave his area in order to find a job. Nor can this situation be reconciled with equal opportunity. These considerations lead us logically to consider the relative aspect of regional economic potential.

There is often a tendency to measure regional disparities in strictly monetary terms. Yet pollution levels, crime rates and opportunities for political participation and personal development in general are undoubtedly important factors when comparing one region with another. The monetary aspects of equal opportunity must certainly be weighed against these social factors.

We fully endorse the objective set out in the Victoria Charter, namely "the promotion of economic development to reduce disparities in the social and economic opportunities for all individuals in Canada wherever they may live." As in the case of the redistribution of income among individuals, and for the same reasons, we recommend the insertion of that objective in the preamble of the Constitution.

## PART III—FEDERAL INSTITUTIONS

### Chapter 12—The Head of State

#### RECOMMENDATIONS

33. Because of the state of divided opinion in Canada, the Committee does not recommend any change in the monarchical system at the present time.
34. The Committee itself prefers a Canadian as Head of State, and supports the evolutionary process by which the Governor General has been granted more functions as the Head of State for Canada. Eventually, the question of retaining or abolishing the Monarchy will have to be decided by way of clear consultation with the Canadian people.

The central place of the Crown, from the legal point of view, in the public life of Canada is established in Part III (Executive Power) of the British North America Act. Section 9 of the Act provides: "The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen." Section 15 of the same Act declares that "The Command-in-Chief of the Land and Naval Militia, and of all Naval and Military Forces, of and in Canada, is hereby declared to continue and be vested in the Queen."

The B.N.A. Act also provides in section 12 that all powers exercisable under any acts of the United Kingdom Parliament or of the colonial legislatures then (1867) exercised by Governors or Lieutenant Governors were as far as possible to be exercised "by the Governor General, with the Advice or with the Advice and Consent of or in conjunction with the Queen's Privy Council for Canada, or any Member thereof, or by the Governor General individually, as the Case requires." Section 13 adds that "The Provisions of this Act referring to the Governor in Council shall be construed as referring to the Governor General acting by and with the Advice of the Queen's Privy Council for Canada."

While the explicit words of the B.N.A. Act seem to imply that the role of the Canadian Government is that of tendering advice only, yet Canadians are well aware of the constitutional convention that the Governor General, as the representative of the Queen in Canada, must normally follow the advice of his Canadian ministers, and that a corresponding convention applies to the actions of Lieutenant Governors in relation to provincial governments. The binding nature of this advice is one of the principles at the core of our system of responsible government.

We were impressed that Canadians, speaking generally, do not want any major change in direction away from the

parliamentary system of government as an institution. Some witnesses even expressed the fear that, if any change were made in the "head of state system" which we now have, this change would itself imperil parliamentary government. However, a number of Commonwealth countries have become republics without undermining their parliamentary systems. Consequently, there seems to be no basis for the fear that the substance of our democratic institutions, and the basis of our responsible government, would be affected by any change in the relationship of the head of state to the executive and parliamentary institutions in the country.

We believe it is fair to say that any change in the nature of the office of head of state for the Canadian nation is, or could be, institutionally speaking, a change of style and not a change of substance. As one expert witness said:

We will have to settle for the fact that we have a head of state here in Ottawa.

I do not see any insuperable difficulty to having this kind of head of state, because for practical purposes from day to day, that is what we have had for a very long time. (3.24:38)

We thus distinguish style and substance, even while fully recognizing that any formal alteration of the position of the Crown would be a highly emotional issue. Many Canadians made it clear to us that they would either affirm or decry such a change with fervour. But we would infer from the general level of satisfaction of Canadians with their institutions, from a democratic point of view at least, that they are confident that their other fundamental institutions would survive any debate on the issue of change for the Monarchy. In this sense most Canadians seem to feel that any change would be more one of climate, however stormy the passage, than one of fundamental constitution import.

The quantity of the evidence on the head of state shows that it was a recurring theme in the Committee's travels across Canada. There were, first of all, many Canadians who stood squarely for no change in the present system under which the Monarch is represented in Canada by a Governor General who exercises constitutionally limited, but important, functions in the Canadian political system. The main argument advanced by these witnesses was that the Monarch, as the non-partisan head of the Canadian government, protects the people, both institutionally and symbolically, from the excesses of popularly elected governments. For some, the image of the Monarch and the



Royal Family gives them a central position in the maintenance of socially desirable attitudes and manners. For them the fabric of society is stabilized by the presence of a personage of such dignity and respect. Others argued that the Monarchy must be maintained as the historical link with the United Kingdom in the evolutionary growth of Canada.

The following extracts from our evidence indicate the major arguments of those favouring the present system:

Were there no other reason for his office, this residual discretion which the governor general exercises is sufficient justification. The Crown in Canada is not just an historic survival from the past but a living and enduring part of the life of the people. More personal and therefore more firmly based than ever before, affection has been added to reverence. Like very few other things, the monarchy lays claim equally to the affection of French-speaking and English-speaking Canadians, something for us to remember in these days of discordant dialogue between the two founding races. The Canadian monarchy provides a focal point of national acceptance not only for these Canadians but for the many new Canadians of differing backgrounds. Many coming to Canada from Europe know and understand the concept of monarchy from experience in their native lands. New Canadians are somewhat surprised at the apparent apathy of some native Canadians towards the institution of the monarchy. Every nation must have a head of state. An alternative to our form of democratic government is a republic. In an hereditary monarchy one king succeeds another, as an historic proclamation "The King is dead; long live the King" resounds throughout the land. In every election of a president in a republic there is division and strife. (3.62:23)

Another witness said:

The Crown has not been maintained in Canada just because of tradition, and I would remind you that both English-speaking Canadians and French-speaking Canadians have a long history of monarchical forms coming from both Britain and France . . .

That is not the reason why we have retained the Crown. We have retained it because of its practical political operations and because it has worked . . .

A man going from a private citizen to a minister of the Crown or from ministry to head of state, can lose all sense of proportion and all his personal balance, and the history of the world and the governing of man has illustrated this hundreds of times. Men, whether they come from monarchical levels or whether they are ordinary Corsican corporals become leaders of the world in the name of democracy and take on an emperorship and they, too, are subject to the bends.

So what should we do in our Constitution? We recognize this danger at the headship of state and the headship of government and separate those two elements. We put one person at the top and call him or her the Monarch and say, "You have all the power, you have all the colour, you represent the legal system, you represent the background of the Constitution or you have all the power, but you can exercise none of it." Then we put another little man up at the

top and say, "You will be the trustee of the powers. We will advise on the use of the powers, but you may never have those powers." Why do we do this? For the simple reason . . . that politicians no matter where they come from, or who they are must be electable, responsible, criticizable and removable. (3.33:49)

On the other hand, those Canadians who opposed the Monarchy seemed in most cases, to oppose it because of the link which the "Canadian Monarchy" has with the British Crown. Their objections were not so much against the monarchical system, as a system, but against the connection with the United Kingdom. The essence of their position was that the present Monarchy is not a Canadian institution because of these links. As one witness said:

To an English-born Canadian such as myself . . . the most damning thing I want to say about the English monarchy is that it is not Canadian. (3.20:43)

Another said:

I think the Queen is a very nice lady. I think that she really appreciated visiting Manitoba. I do not think she really paid too much attention to all the visits and to the comments made simply because of the fact that she really . . . has other problems and does not have that much of a stake. I think at this time in order to really solidify the Canadian unity we should have more contact with our Canadian politicians, our Canadian institutions, with the Canadian people. (3.20:52)

A further observation was:

One thing that I would like to ask—and I do not ask this belligerently or anything—would the people who want to preserve the monarchy be in favour of having a Canadian as a king. If it is the monarchy we want, why not a Canadian? Is there anything magic about having a monarch from some other country? I mean do they have the divine right or anything? Why not a Canadian? (3.33:57)

This group also argued that the Monarchy in Canada was a source of disunity. Ironically, those who argued in favour of continuing the Monarch, argued that it was on the contrary a source of unity. Since the Monarchy cannot be both in the context of the total Canadian society, it would seem that the difficulty of defining the criteria of "unity" or "disunity" prevents any objective evaluation of these respective arguments. One witness even had a remedy, although he was not sure of the diagnosis:

If the Crown cannot be a symbol of unity between French Canada and English Canada, I say, do away with it. But let us do it quickly, and let us part as friends. I am sure Her Majesty would not want to cause division among her Canadian people. (3.39:42)

Those who opposed the institution of the Monarchy also argued that because of its links the Monarchy as established in Canada is a reminder of "colonial" status. Another witness put his misgivings rather graphically:

You get people saying that one thing the fishermen in Newfoundland, the Prairie farmer and the Eskimo in the Arctic have in common is the Queen's head on the coinage and the oath of allegiance to the Queen when they go to take their seats in Parliament. But

what they do not seem to realize is that these items are also common between us and the inhabitants of the Fiji Islands and Hong Kong. There is no necessary connection and no logical connection. There is, in fact, no connection between the concept of the Crown and the concept of Canada as a united country. . . .

What is the function of the Crown? What is the Crown? The Crown is in substance the King of England. There is no balking that point. We do not have a debate here when the King or Queen dies who will be the next one. There is no doubt who the next one will be. The next one will be the person recognized by the English Government as the King of England. So what is the purpose of the people of this country—and I speak as a foreigner recently naturalized—what is the purpose of requiring the people of this country to swear allegiance . . . to the sovereign of another country, a person who has no connection, so little connection with this country? He or she not only is not a Canadian but very rarely comes here. When he does come here, he makes a few ceremonial non-political, purely social gestures, like we are going to the Commonwealth Games and things of that sort. What is the point of making people swear allegiance to that person? The answer is obvious. If it means anything, what it means is that we are bowing the knee to England. And if people say the Crown is a symbol, and it is a symbol, what is it a symbol of? . . . The monarch is the tribal totem of the Anglo-Saxons and . . . when people elected to Parliament or to a legislature are required to swear allegiance to this king of a foreign country, this is equivalent to the bailiff saying, (in William Tell) "You salute my hat. Otherwise you do not take your seat in Parliament." (3.33:43)

Others pointed out that the requirements of the law in connection with the oath of allegiance in citizenship court, in the public service and in Parliament and the Legislatures, as well as the wording of the B.N.A. Act and the form and process of courts, impose, upon Canadians who reject the Monarchy, an unequal psychological burden of citizenship:

This is not merely a matter of imagination. You hear about it everywhere. I will give you just one example I heard recently. A Dutchman in this province who was recently naturalized, recently took his citizenship, was interviewed by the citizenship judge, and he objected to having to swear this oath of allegiance to the Queen of England. He said, "Look here. I was a Dutchman, I am intending to become a Canadian. I am not intending to become an Englishman. Why should I have to swear allegiance to the King of England?" Now what answer could the judge give to him? There is only one answer the judge could give him. He said, "This is the way it is; you have got to do it." He did not, of course, say that this is the Queen of Canada, because the only person that you can say that to with a straight face—this person who lives over there and hardly ever comes here and is not a Canadian is the Queen of Canada—the only person you could say that to with a straight face would be a constitutional lawyer, not a human being. (3.33:44)

They feel that the Monarch cannot be made Queen of Canada by what they consider to be a legal fiction.

Several witnesses felt that the predominant mood of Canadians on the Monarchy was apathy:

One more point on which I had not intended to touch, but since so many others have talked about the Monarchy, I cannot resist a word. It is, it seems to me, a matter of secondary consideration compared to other and weightier issues of national unity. I am indifferent about it, retain it or abolish it as you will. (3.34:34)

There appeared to be a considerable measure of support for having a "Canadian" Governor General who would be the Head of State in his own right, rather than as representing the Monarch, while at the same time recognizing the Monarch as the head of the Commonwealth. Some felt that this was a natural evolutionary step for Canada to take, and that it would, in effect, "Canadianize" the office of Governor General and be the least divisive and most generally satisfying step that could be taken. It was further argued that this would be most in accord with our history and traditions.

The following excerpts illustrate this view:

The first specific change would be to rewrite the preamble to the Act. Rather than describing our government as similar in principle to the United Kingdom, we propose a federal constitution based on the principles of parliamentary supremacy. Executive authority in Canada would be vested in the Governor-General as head of state and the working executive would be responsible to the Parliament of Canada. . . .

Those sections which refer to executive authority would be revamped to vest all executive authority in the Governor-General as head of state. This provision which enhances the present office of Governor-General recognizes by inference that Canadians of recognized stature, such as General Vanier or the present Governor-General, would enhance the office and ensure that the head of state was a Canadian, intimately concerned with the welfare of Canada and not a personage removed from Canada whose sovereign authority is not only questioned but disregarded by a majority of Canadians.

The provisions which provide for a Privy Council to advise the Governor-General would remain unchanged. The flexibility in these provisions has allowed for Canadian conventions, customs and procedures to develop to meet the needs of a dynamic policy. Introducing precise legal definitions would therefore, restrict the healthy traditional political process based on the imprecision of the British North America Act. (3.23:60)

Another witness said:

I do not think it is in our power to abolish the monarchy because it is a British institution and they are the people who could abolish it. All we have to do is to have our own head of state and that is all. (3.32:60)

A further view was:

It is my opinion that a head of state should be a Canadian and reside in Canada. I make this suggestion because I think that selecting a head of state from

one family is contrary to the bill of rights and is discriminatory on the grounds of race, creed and colour.

It should be possible in any sovereign, independent state for any citizen regardless of his ethnic origin, religious beliefs or colour to become the head of state as it is in most independent, sovereign states. (3.32:58)

The majority of the members of the Committee would prefer a Canadian as Head of State who would no longer represent a Monarch beyond the seas but would assume office for an established period of years following an affirmative vote of Parliament. We therefore support the evolutionary process by which the Governor General has

been granted more functions as the Head of State for Canada.

However, in the present climate of Canadian opinion any sharp change would probably be an unduly divisive step. As far as we are able to measure, Canadians are about equally divided between those who favour and those who oppose the Monarchy, with the proponents generally being older, and the opponents generally younger.

In such circumstances, therefore, the Committee does not recommend any change in the Monarchy at the present time, but eventually the question of retaining or abolishing it will have to be decided by way of a clear consultation with the Canadian people.



## Chapter 13—The Senate

### RECOMMENDATIONS

35. The present full veto power of the Senate over legislation should be reduced to a suspensive veto for six months according to the following formula: a bill may become law without the consent of the Senate (1) if the House of Commons, having once passed it, passes it again no less than six months after it was rejected or finally amended by the Senate or, (2) if, within 6 months of third reading of a bill by the House of Commons the Senate has not completed consideration of it, and the House of Commons again passes it at any time after the expiration of the 6 months, but any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the 6 months.
36. The investigative role of the Senate, which has gained more importance in recent years, should be continued and expanded at the initiative of the Senate itself, and the Government should also make more use of the Senate in this way.
37. The Government should be entitled to introduce in the Senate all bills, including money bills but excluding appropriation bills, before their approval by the House of Commons, provided that, in the case of money bills, they should be introduced by the leader of the Government in the Senate on behalf of the Government.
38. The distribution of Senators should be as follows: Newfoundland 6, Prince Edward Island 4, Nova Scotia 10, New Brunswick 10, Quebec 24, Ontario 24, Manitoba 12, Saskatchewan 12, Alberta 12, British Columbia 12, the Yukon Territory 2, and the Northwest Territories 2: a total of 130.
39. All Senators should continue to be appointed by the Federal Government: as vacancies occur in the present Senate, one-half of the Senators from each Province and Territory should be appointed in the same manner as at present; the other half from each Province and Territory should be appointed by the Federal Government from a panel of nominees submitted by the appropriate Provincial or Territorial Government.
40. The personal requirements for appointment to the Senate should be limited to those required for eligibility as an elector in the Canada Elections Act, plus residence in the Province for which a Senator is

appointed. The Quebec structure of electoral divisions should be abolished.

41. The compulsory retirement age for all new Senators should be seventy years. Upon retirement, Senators should retain the right to the title and precedence of Senators and the right to participate in the work of the Senate or of its Committees but not the right to vote or to receive the indemnity of Senators.

The Confederation Debates of 1865 prove that there would have been no Confederation in 1867, or at least no Canada as we know it today, if provision had not been made for the Senate. The Maritimes and Quebec were not prepared to join the union if there was to be only one elected House, based on population. Canada would be a federation, and not a unitary state. Consequently, if the Lower House were based on representation by population, there must be an Upper House giving equality to the regions.

The Honourable George Brown, speaking in the 1865 debates in the House of Assembly on a motion to approve the resolution passed at the 1864 Quebec Conference stated:

The very essence of our compact is that the union shall be federal and not legislative. Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they shall have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step . . . (p. 88).

Obviously the Fathers of Confederation were determined to establish a Senate, but they did not intend it to be a rival of the House of Commons. The position of the House of Commons was guaranteed by three decisions: only the House of Commons would be elected; all bills for the raising and spending of money would originate in the Commons; the government would be responsible only to the Lower House. It is also clear that the original intention was broadly to pattern the Canadian Senate on the British Upper House and not on the American Senate. As Macdonald said in the 1865 debates:

The Legislative Council will stand in the same relation to the Lower House, as the House of Lords to the House of Commons in England . . . (p.34).

Two roles, then, were intended for the Senate of Canada: 1) the protection of Provincial, minority or

regional rights; 2) the review of legislation (in the words of Sir John A. Macdonald, "the sober second thought in legislation.")

Criticism of the Canadian Senate has centred on the method of selection, the term of appointment, and the failure of some Senators to devote sufficient time and attention to their duties as Senators. The Senate suffers as well from a misunderstanding of its role, unfavourable comparison with the American Senate (which it was never intended to duplicate), and inadequate publicity for the work it has done.

The Senate in fact has done a great deal of good work, as will be discussed later in this chapter. Much of it, unfortunately, has gone unnoticed. If Canadian governments in the past have paid only lip service to Senate reform, the Senate itself in recent times has made great efforts to improve itself.

While there is a body of opinion which holds that a non-elected Senate is an anachronism in a modern democracy, the Committee found that the majority of witnesses who appeared before us recommended the reform of the Senate rather than its abolition, and many suggestions for reform were made.

We agree with the witnesses who argued for reform of the Senate, not its abolition. The reasons which prompted the Fathers of Confederation to set up a bicameral legislative process in Canada are still valid today. Federal states in particular have found upper houses valuable. They allow greater regional representation at the level of the central government. The federal legislative process can and does benefit from regional representation.

The importance of this role cannot be denied. The problems of regional disparities, the recurring talk of alienation from some regions, of separatism from others, and the concern about domination by the Central Provinces reinforce traditional and theoretical arguments. The growth and development of Canada has not reduced regionalism in some aspects, but has rather enhanced it as regions grew stronger. Much remains to be done to improve the relations and understanding between regions, and the Senate can be one important tool.

The veto power of the Canadian Senate is unlimited. Even in the case of money bills (while it is true that the Senate cannot initiate them or increase the amount), it can refuse to pass them or can reduce the amounts. There has been no change in this power since 1867. On the other hand, the constitutional power of the British House of Lords, on which our Senate was basically patterned, has been reduced. In the case of the Senate a curbing of its veto power would, paradoxically, strengthen it, and do so without weakening the House of Commons. It would increase the possibilities of confrontation, but avoid the perpetuation of deadlock by ultimately giving the House of Commons its way.

Suggestions have been made that the Senate could have some special power in confirming the appointments of Judges of the Supreme Court, Ambassadors and heads of

cultural agencies. Such a role could lead to political controversy over the appointment, and to an unnecessary public discussion which would probably weaken the appointee rather than strengthen him. We reject this proposed role.

The investigative role of the Senate is not new, but it has assumed much greater importance in the 1960s. There have been, for example, special committees of the Senate on Manpower and Employment, Land Use in Canada, Aging, Mass Media, Poverty, and Science Policy, in addition to studies by Senate standing committees. Other investigations have been done by special joint committees of the Senate and the House of Commons - such as those on Consumer Credit and on Divorce in 1967, and this Special Joint Committee on the Constitution. Much useful information has been produced by these Committees, and major legislation has resulted from their work.

We recommend that the present veto power of the Senate be reduced to a suspensive veto for a period of six months: so that a bill could become law without the consent of the Senate if the House of Commons, having once passed it, passes it again after a period of six months from the date of its rejection or final amendment by the Senate. This would ensure the continuation of a legislative role for the Senate in which regional forces could work, while at the same time ensuring that the House of Commons could not be thwarted indefinitely. Such a suspensive veto would recognize political realities in Canada, and would give to the Senate a more realistic constitutional base, as a non-elected body, from which to express its opposition to the elected government and the House of Commons. If the Senate did not complete its consideration of a bill or resolution within six months from third reading or passage in the House of Commons, it should become law if again passed by the House of Commons at any time during the same Parliament. Periods when Parliament is prorogued or dissolved would not be counted in computing the six-month period.

In order to help speed up the legislative process we also recommend that the Government should be entitled to introduce in the Senate all bills, including money bills, but excluding appropriation bills, before their approval by the House of Commons; provided that, in the case of money bills, they should be introduced by the Leader of the Government in the Senate on behalf of the Government. Where bills are first introduced in the Senate, a government would obviously be assuming a favourable reception there, since this procedure would make the overriding of the Senate by the House more complicated if it became necessary.

Under the compromise of 1867 the then-existing three regions were given equal representation in the Senate. The Maritimes as a unit had 24 Senators, and there were 24 each for Quebec and Ontario, for a total of 72. As the Western Provinces entered Confederation they were given varying numbers of Senators. In 1915, Western Canada was made a fourth senatorial area with 24 Senators equally distributed between the four provinces, raising the total representation in the Senate to 96. This was further increased to 102, the present maximum, with the allocation of six Senate seats to Newfoundland on its joining Confederation. The present provincial membership is therefore as follows:



Newfoundland .....	6
Nova Scotia .....	10
New Brunswick .....	10
Prince Edward Island .....	4
Quebec .....	24
Ontario .....	24
Manitoba .....	6
Saskatchewan .....	6
Alberta .....	6
British Columbia .....	6
<b>TOTAL .....</b>	<b>102</b>

Prince Edward Island .....	4
Quebec .....	24
Ontario .....	24
Manitoba .....	12
Saskatchewan .....	12
Alberta .....	12
British Columbia .....	12
<b>PROVINCIAL TOTAL .....</b>	<b>126</b>
Yukon Territory .....	2
Northwest Territories .....	2
<b>GRAND TOTAL .....</b>	<b>130</b>

For the purposes of senatorial areas the West in 1915 was considered one unit. While the four Western Provinces share many common concerns, even in 1915 it could not be said that the whole of the West was one economic unit. It is even less so today. Furthermore, since 1915 the economic power of the West has dramatically increased.

Two regions, the Yukon and the Northwest Territories remain without representation in the Senate. There is precedent for having Senatorial representation for the Territories. In 1888, the Northwest Territories were first given two Senators under the authority of a Constitutional amendment of 1886. This was increased to four in 1904 prior to the acquisition of provincial status by Saskatchewan and Alberta.

Many federal states have equal representation in the Upper House for all states. In view of the great disparity in the size and economic power of the various Canadian provinces, the concentration of Francophones mainly in one province, and the historical structure and commitments of every province, we reject total equality for each province as impracticable.

On the other hand, Canada is the only federation in which some of the smaller provincial units have more representatives in the second chamber than have the middle-sized units. In our opinion the time has come for a redistribution of Senate seats to reflect better the present regions of Canada.

Two of the most obvious deficiencies in the current distribution of seats are: (1) the disparity in representation in geographical and other terms between the Western provinces and the other provinces; (2) the fact that the Yukon and the Northwest Territories, being a major part of the Canadian land mass, are not represented at all in the Senate. Consideration must also be given to the fact that a reduction in the complement of Senators from Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island would have the effect, in some cases immediately, of reducing the number of members in the House of Commons from those provinces: for sections 51(1)3 and 51A of the British North America Act provide a floor for House of Commons representation for a province by ensuring that no province can have fewer members than Senators. Taking into account these factors as well as historical ones, we propose the following distribution of seats in the Senate, which would increase representation for the West and the North:

Newfoundland .....	6
Nova Scotia .....	10
New Brunswick .....	10

Considering that in the final analysis the success or failure of the Senate depends more on the quality of its membership than on any other factor, the question of selection is paramount.

The method of selection of Senators has been open to much criticism. Many Canadians think of Senate appointments (made, in fact if not in form, by the Prime Minister) as simply a method of rewarding party faithful. With all due respect to the many fine appointments which have been made, there have been over the years too many appointments which in the eyes of the public confirm this view.

The system of appointment is therefore suspect. Credit is due to the present Prime Minister for a very real attempt to broaden the base. There is no guarantee, however, that future Prime Ministers would follow the same course. This is not to say that political appointments are wrong per se—after all, the Senate is part of the political structure; it is a political arena. The criticism is not that politicians are appointed, but rather the *reason* for their appointment.

If the Senate is to fulfill properly its role, the criterion for membership must not be reward for past service, but rather the *expectation of future service to the nation, based on a recognition of ability and past service in various fields of endeavour*, including the political sphere. Certainly the Canadian system is unique, as no other federation has chosen to follow the Canadian example of placing the appointments of senators in the hands of the central government.

The Committee has spent considerable time in considering the best method of selecting Senators. We do not feel that a wholly or partially elected Senate is the answer in the Canadian context. The decision made in 1867 was not accidental. The appointment system still offers the most scope for a greater diversity of Senators, drawn from all areas of Canadian life. Consequently, we recommend that one half of the Senators from each Province or Territory be appointed by the Federal Government as now, and that the other half be appointed by the Federal Government from nominees proposed by the appropriate Provincial Government or Territorial Council. Thus, although the whole of the formal power of appointment would remain with the Federal Government, half of the Senate members would be, in effect, Provincial appointees. The new system should be brought into effect as vacancies arise, with the first nomination from each Province or Territory to be made from the Provincial or Territorial list, and subsequent nominations alternating.



At present, a person eligible for appointment to the Senate must:

- be of the full age of thirty years;
- be either a natural born or a naturalized Subject of the Queen;
- own real property within the Province he represents to a net value of \$4,000;
- be worth at least \$4,000 over and above his debts and liabilities;
- be a resident in the Province for which he is appointed, and in the case of Quebec, have his residence or real property qualification in the electoral division for which he is appointed, or be a resident therein.

In 1867 this property qualification was very large. In that day it was considered proper to restrict Senate appointments to people of means. Today we find such restrictions repugnant. The Senate must be representative of all facets of society.

The Quebec restriction requiring residence or property holdings in the electoral division of the Senator is ana-

chronistic and ought to be abolished as well as the divisions themselves.

The age limitation imposed in 1867, like the property qualification, reflects the thinking of another era.

Consequently, we recommend that the personal qualifications for appointment to the Senate should be limited to those required for eligibility as an elector under the Canada Elections Act, subject to the additional qualification of residence in the Province or Territory for which a Senator is appointed.

We also recommend that the retirement age for Senators be lowered from the present age of 75 to 70 for all Senators appointed under these new provisions. Members of the present Senate should be able to retire after 70 and before 75 with full salary until they reach the age of 75.

We further recommend that upon retirement Senators should retain the right to the title and precedence of Senators, and the right to participate in the work of the Senate and of its Committees, but not the right to vote or to receive the indemnity of Senators.

## Chapter 14—The House of Commons

### RECOMMENDATIONS

42. The mechanism of redistribution of seats in the House of Commons as well as the limitations implied in the 15% rule and the Senate rule should be retained in the Constitution. The formula of representation, however, subject to our recommendations on the Bill of Rights, should be the exclusive prerogative of the House of Commons, to be dealt with by ordinary legislation.
43. Every House of Commons should continue for four years, from the day of the return of the writs for choosing the House and no longer, provided that, and notwithstanding any Royal Prerogative, the Governor General should have the power to dissolve Parliament during that period:
  - (1) when the Government is defeated
    - (a) on a motion expressing no confidence in the Government; or
    - (b) on a vote on a specific bill or portion of a bill which the Government has previously declared should be construed as a motion of want of confidence; or
  - (2) when the House of Commons passes a resolution requesting dissolution of Parliament.

In an age in which all of our institutions are being subjected to close reconsideration it would be surprising indeed if the principal institution of our democratic government, the House of Commons, was not also undergoing intense reexamination. We believe this is also true of Provincial Legislatures, but their constitution and functioning does not fall under our terms of reference. However, the provinces could do worse than try to follow the principles and procedures in force at the Federal level.

Many of the day-to-day shortcomings in the functioning of the House of Commons have been obvious to the Members, and in the present Parliament many changes have been made in the rules and practices of the House. Some of these changes have been a matter of dispute among the political Parties, but no one has denied the need for serious change. Further changes such as the broadcasting of the proceedings of the House and Committees are even now under consideration.

Outside of Parliament the criticisms are often more radical, and range from the demand of the more extreme

exponents of participatory democracy that representative government should be abolished to the suggestion that elections should be held at fixed intervals, thus lessening the control of the executive over the legislative branch of government.

This Committee has encountered most of these views in the course of its hearings, as well as having experienced some of the unconventional opposition to Parliament through demonstrations staged at several of our meetings. We have, in turn, shown our support for participatory democracy by the wide-ranging character of our hearings, by the procedures we developed for our public meetings, by our extension of simultaneous interpretation to audiences, and by our attempts to obtain permission for the broadcasting of our public meetings.

Most of the issues involved in a discussion of representative democracy today go beyond the confines of our terms of reference, since they involve an analysis of the role and financing of political parties and of the diffusion of information in our society. We do want to affirm our support for the preservation of representative institutions. The alternatives would seem to us to be direct democracy on a universal and instantaneous scale through the use of sophisticated computers, or some form of mob rule whereby the group which can most effectively—or most forcibly—influence the Government would make the principal decisions. The latter method is obviously inappropriate for a democracy, for it would reflect the views of a particular group rather than of the people as a whole. We believe that the former method is also undemocratic, though more subtly so. For we believe that democracy is more than merely the mathematical counting of a majority of votes on every decision, but requires an opportunity for the voter to inform himself and to be persuaded by his fellow citizens.

But our endorsement of representative democracy is not intended as an acceptance of the status quo. Unless major changes are made in our political institutions in the broadest sense, we foresee considerable difficulty in the continuance of the system. While we do not believe that many of the issues can be solved by constitutional provisions, we would support two constitutional changes. In order to maintain a better balance between executive and legislative power, we would recommend the following constitutional provision with respect to the dissolution of Parliament: every House of Commons shall continue for four years from the day of the return of the writs for choosing the House and no longer: provided that, and

notwithstanding any Royal Prerogative, the Governor General may dissolve Parliament during that period of four years (1) when the Government is defeated (a) on a motion expressing no confidence in the Government, or (b) on a vote on a specific bill or portion of a bill which the Government has previously declared should be construed as a motion of want of confidence; or (2) when the House of Commons passes a resolution requesting dissolution of Parliament.

We also believe that the formula for representation in the House of Commons should be cleared up. Section 51 of the British North America Act, which has been amended from time to time to provide for equitable representation, essentially establishes a mathematical formula for representation on the basis of population, with two qualifications: (1) in any readjustment the number of members for any province may not be reduced by the mathematical formula by more than 15% below the representation to which it was previously entitled; and (2) no province may have fewer members of parliament than it has Senators. The 15% clause operates so as to add additional members where this would be required to maintain the representation of some provinces, whereas the Senate clause necessitates rather the reduction of membership from some provinces in order to maintain the required level in others. Evidence presented to us indicated that, on the basis of the present population, other Provinces will have to contribute six members to maintain the number of members in the Maritime Provinces at the same level as Senate representation. This appears to us to be unfair, and we suggest that this number of members should be added to the House, making a total of 269. In keeping with our earlier proposal that there should be a provision in the Bill of Rights for fair representation on the basis of population and in order to minimize the opportunities for any government to tamper with the process of achieving this aim, we would propose that some of the essential prescriptions of the Electoral Boundaries Readjustment Act (1964-1965) (R.S.C. 1970 E-2) be inserted in the Constitution, namely:

A. Following each decennial Census a Federal Commission shall be established for each Province, to consider and report upon the readjustment of the representation of each Province in the House of Commons. (section 3).

B. Each Commission for a Province shall consist of four members, namely:

(1) A Chairman to be appointed by the Chief Justice of the Province from one of the courts of his province. (section 6(1)).

(2) Two members, neither of whom can be a member of the Senate or House of Commons or a Legislative Assembly of a province, to be appointed by the Speaker of the House of Commons from among residents in that Province as he deems suitable. (sections 6 and 8).

(3) The Representation Commissioner. (section 5).

C. Each Commission shall complete its report within one year and the report laid before the House of Commons. After objections filed with the Speaker and considered by the House have been reconsidered by the Commissions concerned, representation orders shall be issued. They shall be in force until the next following readjustment of boundaries.

Other points now covered by this Act should be determined by ordinary legislation.

We would further propose that the representation formula for the House of Commons should be left in the hands of the House of Commons to deal with by ordinary legislation, retaining in the Constitution only the 15% rule and the Senate rule as limitations on the power of the House to act, but without specifying in the Constitution the mathematical effect of their application.

Other matters respecting the House of Commons we would leave for non-constitutional settlement.



## Chapter 15—The Supreme Court of Canada

### RECOMMENDATIONS

44. The existence, independence and structure of the Supreme Court of Canada should be provided for in the Constitution.
45. Consultation with the Provinces on appointments to the Supreme Court of Canada must take place. We generally support the methods of consultation proposed in the Victoria Charter, but the Provinces should also be allowed to make nominations to the nominating councils which would be set up under the Victoria proposals if the Attorney-General of Canada and the Attorney General of a province fail to agree on an appointee.
46. The Provinces should be given the right to withdraw appeals in matters of strictly provincial law from the Supreme Court of Canada and to vest final decision on such matters in their own highest courts, thus leaving to the Supreme Court of Canada jurisdiction over matters of Federal law and of constitutional law, including the Bill of Rights. The issue of whether a matter was one of strictly provincial law would be subject to determination by the Supreme Court of Canada.

Presumably no justification, either theoretical or practical, is necessary for a final court of appeal for Canada. The Supreme Court of Canada has now been in existence for almost a century, though it has been the ultimate appellate body for just under one-quarter of that period. For the whole time it has been a statutory rather than a constitutional court, having been established under the Federal Parliament's power under section 101 of the B.N.A. Act to "provide for the Constitution, Maintenance and Organization of a General Court of Appeal for Canada". In a new Constitution, with the added duty of interpreting and enforcing a constitutional Bill of Rights, it would be preferable that the Court itself be provided for in the constitution. Hence Articles 22 to 42 of the Victoria Charter.

We agree with constitutional entrenchment of the Court and we see no reason to depart from its present structure—nine judges sitting during good behaviour up to the age of 75, with three of the judges specified to be members of the Bar of the Province of Quebec because the civil-law system in that Province differs from the common-law system of all the other Provinces.

There are, however, several problem areas, the most difficult of which is the appointment process. Articles 26 to 33 of the Charter are devoted to this question. These articles provide that, in the absence of agreement between the Attorney General of Canada and the Attorney General of a proposed candidate's province for a 90-day period, the Attorney General of Canada has the right to convene a nominating committee. The Attorney General of the Province has the right to opt for a council consisting of all the Attorneys General in Canada or for one composed of the two Attorneys General (Federal and Provincial) and a chairman. If they cannot agree on a chairman, the Chief Justice of the Province shall name the chairman.

Names may be submitted to either kind of nominating council only by the Attorney General of Canada and from among those he has already submitted to the Provincial Attorney General for approval. The council then makes a recommendation to the Governor General in Council, which presumably would accept the recommendation, although it is not bound to do so.

The Charter's appointment process is an imaginative, though somewhat cumbersome, attempt to provide the Provinces with more than merely token consultation when a new judge of the Supreme Court of Canada is to be appointed. We support the principle and have no quarrel with the method, except to suggest that it would be advisable also to allow the Provinces to make nominations to the nominating council.

The effect of the procedures proposed by the Charter would almost certainly be to ensure a nominee acceptable to the Provinces without the necessity of establishing a nominating council. But if a council has in fact to be established, is it necessary to guarantee in advance that a nominee of the Attorney General of Canada is chosen?

Rather than attempting to make more civil-law judges available to hear civil-law appeals by co-opting lower-court judges on an ad hoc basis, as proposed by Article 39 of the Charter, we prefer that every Province should be given the right to withdraw its appeals on matters of strictly provincial law from the Supreme Court of Canada and to vest final decision on such matters in its own highest court. The jurisdiction which would remain in the Supreme Court of Canada would be over questions of Federal law or of the Constitution, and over matters of Provincial law where a province has not withdrawn from the Supreme Court's jurisdiction. Whether or not a matter was one of strictly Provincial law would have to be sub-

ject to decision by the Supreme Court which would be empowered to grant or deny leave to appeal according to its view of each case.

This recommendation for a limitation of Supreme Court jurisdiction is contingent upon our recommendation

above for the entrenchment of a comprehensive Bill of Rights in the Constitution. In our view, the Supreme Court should retain jurisdiction over questions of civil liberties and human rights.

## Chapter 16—The National Capital Area

### RECOMMENDATIONS

47. There should be a movement by stages towards the possible creation of an autonomous Canadian Capital.
48. The Canadian Capital should be generally the areas of Ontario and of Quebec now defined in the schedule to the National Capital Act (1959).

A country's capital is an essential instrument of national pride. In a federal, bilingual and multicultural country, it must also be an essential instrument of national unity. It must reflect equitably all aspects of that country's character, and each citizen should have a true sense of ownership in the capital of his country regardless of the distance which separates him from the seat of government.

In Canada this has not been and is not now the case. Ottawa was chosen as capital at a time when the Western Provinces did not exist and Canada had only two of its Atlantic Provinces. It was not granted territorial autonomy, but was situated on the territory of one central Province in close proximity to the other.

As Canada grew, so did its Capital, but it did so reflecting the character and the flavour of the Province of which it was a part and on which it was dependent, to the exclusion of the many other characteristics which were already present in, or which were steadily being added to, the fabric of Canada. The absence of a truly bilingual character is particularly marked.

The Federal Government probably first manifested its interest in the capital as a national institution in 1899 with the creation of the Ottawa Improvement Commission but it was not until the late 1920s that a Federal District Commission was set up. Its jurisdiction was limited to the esthetics of Federally owned lands and buildings. It naturally had a low priority on funds during the '30s and '40s. It was restructured in the late '50s into the National Capital Commission when the Federal Parliament, recognizing that the Capital area had expanded in fact beyond the limits of the city and of the Province and therefore adopted the National Capital Act. This Act defined the territory over which the N.C.C. would exert influence.

The National Capital Region is an area of 1,800 square miles of Ontario and Québec. The Region is home to some 600,000 inhabitants whose cultural backgrounds are proportionate to those of Canadian citizens in general. Centered about the cities of Hull

and Ottawa, it includes all or part of 57 local municipal jurisdictions. Its problems are typical of those of most urban communities throughout the country. Moreover, the Region is typically Canadian in its content of farmland, bushland, rocky tree-covered hills and innumerable lakes and streams. (*N.C.C. Annual Report, 1970-71, p. 2*)

The current mandate of the N.C.C. empowers it to acquire and dispose of lands, to undertake joint projects with municipalities, to make grants for various purposes and to conduct research for the planning of the National Capital Region. In our view the Capital Area should continue to be the areas of Ontario and Quebec now defined in the schedule to the National Capital Act (1959).

The Committee is of the opinion that the time has come for the Federal Government to have more voice in the management of the Capital of the country. The Committee also believes that the Capital is not just an Ontario city or an Ontario-Quebec city, but a Federal Capital which aspires to be representative of the people of all 10 provinces, and which can indeed be to all the people an instrument of pride and of unity.

It has been suggested that the national capital should be autonomous. The Committee feels that the present maze of jurisdictional difficulties surrounding this issue have created strong barriers to the establishment of an autonomous capital region. Rather, it would be more expedient to view such an autonomous region as a possible, but not a necessary, final stage of development.

We therefore recommend that a Board comprised of equal numbers of Ministers from the Federal, Ontario and Quebec governments, together with representatives of the Regional Communities concerned, should be established to co-ordinate the activities of governments in the Canadian Capital. This Board should be empowered to promote further municipal rationalization and to impart to the Capital those characteristics which truly reflect the reality of Canada.

Present provincial boundaries and provincial jurisdictions would continue to apply, and residents of the National Capital would continue to elect members of Parliament and members of the Legislature of the Province in which they reside, according to the normal provisions of the respective jurisdictions.

The Committee also suggests, as a second stage, that a single new political structure would be necessary to



replace the myriad of local governments found within the National Capital region in order to administer those affairs normally under municipal jurisdictions. "*Hence, to determine the nature of this structure*, we recommend the eventual establishment of a tripartite Board appointed jointly by the Ontario, Quebec, and Federal governments."

We believe that, having gone through these two stages, the population of the National Capital Area may well

consider it advantageous to advance towards fully autonomous status.

We have purposely avoided the term "federal district" because of the bad connotation it generally has. We are convinced, however, that it is within the ingenuity of Canadians to develop a new formula that would achieve the aim of a truly national Capital.

## PART IV—THE GOVERNMENTS

### Chapter 17—The Division of Powers

#### RECOMMENDATIONS

49. The use of exclusive lists of Federal and Provincial powers, but with an extended list of concurrent powers, should be continued.
50. Concurrent powers which predominantly affect the national interest should grant paramountcy to the Federal Parliament and those which predominantly affect Provincial or local interests should grant paramountcy to the Provincial legislatures.
51. The Constitution should permit the delegation of executive and administrative powers (as at present), but not of legislative powers, except where expressly specified in this Report.

Federal states exist because there is a political will to unite for certain purposes and to remain apart for others. Consequently one of the most complex aspects of a federal constitution is the division of powers between the central and local authorities in a manner which will reflect the political will and political reality. Political scientists and constitutional lawyers have attempted to construct ideal prototypes and absolute criteria to answer the questions as to how powers should be divided and as to which level should have predominant authority, but, for the most part, federal states and federal constitutions have resulted from political bargaining and not from ideal models.

The question as to how powers should be divided has often been resolved in different ways depending on the priorities and political strength of the constituent parts. Among the competing criteria which are often advanced are: economic efficiency and prosperity, national or uniform standards, the need for collective action, increased strength and power, the threat of foreign or external domination, greater mobility, cultural survival, individualism, the right to self-determination of national groups and peoples, power to the people, the need for more personal government, and the need for less bureaucracy. These criteria often conflict and will only be accommodated to the extent that political forces allow them. The argument that more authority in the central government will result in a higher standard of living will not convince the minority groups who are willing to give a higher place to their social needs than to economic benefits. Most Canadians seek a constitutional formula which will provide a balance between both tendencies.

The division of powers set out by the Fathers of Confederation in 1867 seemed to give more power to the Federal Parliament than to the Provincial Legislatures, and seemed to favour a system in which Parliament would be the dominant authority. The peace, order and good government clause, the disallowance power, the residuary power, the nature of the powers in section 91 as opposed to section 92; sections 24, 58, 59, 90, 93, 94, 95 and 96 and the general spirit of the entire Constitution all point to this. The situation, however, has been changed to a great extent by Court decisions and, in particular, by the decisions of the Judicial Committee of the Privy Council which greatly extended Provincial authority by expanding jurisdiction under "property and civil rights" and "municipal institutions." The principle adopted by the Judicial Committee that the Legislatures are not subordinate to the Federal Parliament, but are as sovereign in their jurisdiction as the Federal Parliament in its jurisdiction also enhanced the position of the Provinces.

As a result, after 105 years of judicial interpretation and of legislative and administrative practice, we now have a Constitution where the legislative power is about equally divided between the Provincial Legislatures and the Federal Parliament.

The principal general criticisms we have heard of the present division of powers are the following:

- (1) The Federal Parliament does not have sufficient power to manage and plan the economy.
- (2) The Federal Parliament does not have sufficient power to cope with large multinational corporations, international unions, and the overwhelming influence and power of the United States of America.
- (3) The citizens of Canada are handicapped by the lack of national standards in education.
- (4) The Federal Parliament does not have the power to implement a policy of bilingualism in education and other areas now under Provincial jurisdiction, despite the requirements of national unity.
- (5) The citizens of Canada are handicapped by varying Provincial standards in fields which cross Provincial boundaries—e.g., pollution, securities regulation, labour legislation, traffic regulation, etc.
- (6) The present Federal role in social legislation (particularly in shared-cost programs) interferes with or

prevents the Provinces from varying the programs in accordance with Provincial needs, resources, and priorities. It also leads to a poor allocation of public funds and an excessive bureaucracy.

(7) The Province of Quebec does not feel that it has sufficient powers to guarantee the survival of the French language and culture and to establish the social and economic institutions necessary to attain this goal.

(8) The present division of powers is too rigid to allow for varying Provincial and Federal needs. The constitution requires greater flexibility.

(9) The present division of powers is unclear and imprecise, giving rise to much litigation and judicial interpretation. It is also incomplete and does not provide for jurisdiction over modern technology and its resulting problems. The division of powers must be more functional.

(10) The grammatical construction of the jurisdictional categories is poor and there is no logical consistency in the relationship between the categories. Some of the categories are based on things; others are based on persons, location, behaviour, or activities. Again, this leads to imprecision and litigation.

During the hearings of the Committee there were many briefs and much discussion relating to the deficiencies of the present division of powers and many proposed solutions. We shall summarize here the main alternatives which were presented.

The provision of exclusive powers for the Federal Parliament and the Provinces, with a greater number of *concurrent powers* and a residual clause favouring the Federal or Provincial authorities, would be similar to the present structure, with the difference that there would be a greater use of concurrent powers. The provisions relating to concurrent powers could stipulate which level was paramount. They could also stipulate whether the inferior level could legislate without the consent of the paramount level up to the point of conflict, in which case the legislation of the paramount level would prevail; or, whether the inferior level would require the consent of the paramount level before it could legislate at all. In the United States and Australia, the states can legislate in certain fields without the consent of the central government until the central government decides to legislate, or until it legislates in conflict with the legislation of the states. In the United States, there are additional fields where the states can legislate only with the consent of the federal government.

An extended use of concurrent powers would provide for greater flexibility. It would allow the Provinces to act in their own right in certain areas which were primarily Federal, or to supplement national measures through special provisions for regional needs. On the other hand, it would give the central government the right to assure a certain minimum standard in areas which were primarily provincial.

Concurrent powers are widely used in federal constitutions. The Canadian constitution is the most limited in this respect, with only three concurrent powers, while India is the most extensive, with a list of forty-seven concurrent

powers. Switzerland has divided powers in addition to concurrent powers.

Another possibility is the provision of exclusive Federal and Provincial powers with *the right of delegation*. Delegation could be permitted one way or both ways: either from the Federal Parliament to the Provinces or from the Provinces to the Federal Parliament; or the right to delegate from each level to the other. It could also be stipulated whether the delegation would take place between the Federal Parliament and a single Provincial Legislature or whether it could take place only when a minimum number of Provincial Legislatures are in agreement. The delegation could apply to all legislative powers, to specified powers, or to executive or administrative powers. This mechanism is in some ways more flexible than concurrent powers and in other ways less flexible. The chief danger is the creation of special status for a minority of provinces or a single province.

The provision for executive delegation is widespread in the newer federal constitutions while legislative delegation is more limited. It is, however, generally provided for, and is allowed in both directions.

Some federal constitutions provide for exclusive powers to one level only, combined with concurrent powers and a *residual power* to the other level. This is the situation in the United States, Australia, Switzerland and Germany where there are exclusive powers only for the central governments as well as concurrent powers with paramountcy to the federal governments, and all other matters are local. According to some this is a more precise method of dividing powers.

An alternative method is to *divide powers* on a national or local basis without regard to subject matter. In this way a federal government could legislate on all matters in those aspects which affect the interest of the entire country or where the activity was interprovincial or international; while the area governments could legislate for all matters which were local or completely within provincial territory. The Fathers of Confederation seemed to have this concept in mind when they drafted the Peace, Order and good Government clause in section 91 and the enabling clauses in section 92.

This method of dividing powers could be used with lists of exclusive and concurrent powers and might thereby serve as a dual residual clause. This would mean that all matters not exclusively listed which were basically national would come under Federal jurisdiction, while those which were basically local or regional would come under Provincial jurisdiction.

Many Committee witnesses have referred to the rigidity of the present division of powers and have urged greater flexibility. We have already referred to the use of concurrent powers and delegation as two means of achieving flexibility. Other important methods are a usable amending formula, special powers which come into operation in emergencies (war, revolution, internal disorder, natural disasters, economic emergencies, etc.), mechanisms or institutions for *intergovernmental cooperation* (Federal-Provincial conferences, interprovincial coordinating agencies, and independent national commissions for taxation and public spending), and the use of the Federal spending power and shared-cost programs.



Some witnesses suggested that some Provinces (e.g., Quebec) should have greater or more constitutional powers than other Provinces. This would mean that these *special-status Provinces* would be able to legislate for matters on which the Federal Parliament would legislate for the people in other Provinces. This would not be in virtue of a delegation of power or through concurrent powers but through sovereign powers which would be special for certain Provinces.

This type of special status is often confused with special constitutional provisions for one or several provinces. We should note that several Provinces now have and have always had special constitutional provisions without having special legislative powers not existing in other Provinces. Quebec is thus constitutionally entitled to use the civil law system in the area of property and civil rights, but this is not a special status since the area of private law is under provincial jurisdiction for all Provinces. There are also Federal and Provincial legislative provisions which apply in some Provinces and make them different, but, again, these Provinces do not have a special status in that they have special legislative powers. Consequently, the Constitution has recognized and can continue to recognize that Quebec is not a Province like the others without according it special or additional legislative powers.

Despite the fact that a Province might have special constitutional provisions and special legislative provisions to meet its particular needs without having a special status, some would still argue that special status, or additional legislative power, is desirable. The arguments we heard against this type of special status are:

- (1) That it isolates a particular Province and, in effect, destroys the minimum requirements for a federal state;
- (2) That it places the special-status Province and its representatives in an untenable position in Federal institutions;
- (3) That it creates different classes of citizenship within the same state;

- (4) That it jeopardizes the integrity of the state, internally and externally.

It is possible to conceive of some type of special status of this nature, but it is difficult to envisage how the citizens of the special-status Province could have the same rights within the Federal state, as a whole, as the citizens of the other Provinces.

"Opting out" and "opting in" are different matters. Such arrangements do not require special constitutional powers and indeed do not affect the division of powers. They are in effect a type of delegation, and if provided for in the Constitution, would be permanently available to all Provinces. If they were, as is usually the case, rendered possible by Federal legislation, they would be completely within the sovereign control of the Federal Parliament and could be rescinded at will.

The Committee recommends that there should continue to be exclusive lists of Federal and Provincial powers but with an extended list of concurrent powers.

Concurrent powers which predominantly affect the national interest should grant paramountcy to the Federal authority and those which predominantly affect the Provincial or local interest should grant paramountcy to the Provincial authorities.

The Constitution should permit the delegation of executive and administrative powers (as it does now) but not of legislative powers except in the one instance (the criminal law power) where we recommend it below.

While the descriptions of the legislative categories found in the present division of powers remain valuable, since they have been subject to considerable judicial interpretation, some attempt should be made to eliminate ambiguous heads and provide for logically consistent categories. We do not, however, regard such a drafting project as our responsibility as a Parliamentary Committee. The details of our proposals for substantive change in the present division of powers are set out throughout the Report.

## Chapter 18—The General Legislative Power of Parliament

### RECOMMENDATIONS

52. The "Peace, Order, and good Government" power should be retained in the Constitution as an expression of the overriding Federal legislative power over matters of a national nature.
53. Since the Federal General Legislative Power is counterbalanced by a Provincial power over matters of a Provincial or local nature, there is no place for a purely residuary power.

The legislative authority of the Parliament of Canada is principally contained in section 91 of the British North America Act. The form of the grant of power has been responsible for a great deal of constitutional litigation and is therefore worth remarking.

First, the Federal legislative power is said to reside in the Queen "by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons"—a style of grant which is unnecessary in the light of section 17, which has already provided that Parliament consists of the Queen, the Senate and the House of Commons. Second, using words hallowed in British colonial tradition, the power bestowed is "to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada." The power conferred on Parliament by these enacting words is known as the "General Power" of Parliament. The enacting clause goes on to provide that the General Power is "in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces."

The declaratory clause follows, setting out 31 heads of exclusive Parliamentary power "for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this section." Within the declaratory clause it is stated that the legislative authority of Parliament extends to the enumerated classes of subjects, "notwithstanding anything in this Act." This "notwithstanding" provision is called the *non obstante* provision. After the enumeration of exclusive Federal powers there are the following concluding words, sometimes called the "deeming clause":

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

We are not concerned here with textual analysis as such, but we would draw attention to the judicial interpretation of the Federal General Power. The apparent legislative intent of the deeming clause was to ensure that the enumerated classes of matters in section 91 took precedence over section 92(16) in the Provincial list of powers: "Generally all Matters of a local or private Nature in the Province." Both the grammar and the phrasing of the deeming clause would appear to make this point clear. However, the Judicial Committee of the Privy Council gave that clause a wider interpretation, which at the same time had the effect of weakening the General Power. The Privy Council took the view that it was the deeming clause (rather than, as the text would appear clearly to state, the *non obstante* provision in the declaratory clause) which established the superiority of the enumerated heads of section 91 over the enumerated heads of section 92, in the event of conflict. The converse of this proposition was that, since the deeming clause established a priority only for the enumerated powers in section 91, the General Power had no priority. It was, in effect, a residuary power.

For the Privy Council by the 1920s the General Power was an emergency power to be used only in abnormal conditions such as war, famine, or pestilence, or a minor power which could justify the incorporation of companies with non-provincial objects, the expulsion of aliens, or the reference of questions to the courts for advisory opinions: in other words, it could be used only where there was no possibility of conflict with section 92, since in every case of conflict the Provincial power would prevail.

We are not so naïve as to think that this interpretation came about purely as a matter of textual analysis. Clearly, the Judicial Committee of the Privy Council, and notably Lords Watson and Haldane, came to a value judgment that the apparent meaning of the British North America Act would give too much power to the Federal Parliament, and especially that a broad interpretation of the General Power could erode Provincial power entirely. We are not without sympathy for this point of view, but we believe that the solution which the Judicial Committee decided on, viz., reducing the General Power to a merely residual power, was much too extreme.

In our view there is a fundamental need for a grant of power recognizing Federal jurisdiction in matters of national interest and possessed of a genuine national character. This would be a counterpart to the Provincial jurisdiction in section 92(16) over "all Matters of a merely

local or private Nature in the Province." It would give an orientation to the whole of section 91 as subsection 16 may be thought to do to all of section 92.

The Privy Council itself began a rehabilitation of the General Power in the 1930s, and this trend continued after the Supreme Court of Canada became the court of final resort. As a result, matters such as aeronautics, broadcasting, the regulation of the national capital district, and labour relations in the atomic energy field have been assigned to the Federal Government under the General Power. We expect this trend to continue. The General Power is, therefore, no longer a merely residuary power, nor is it likely to become so again.

Some witnesses before us argued that the residuary power should rest with the Provinces rather than with the Federal Government. We could accept such a change provided that it applied only to the residuary aspect of the General Power and did not touch its positive power. For, as we have stated, we are convinced of the necessity of

Federal jurisdiction over matters of a national nature. However, as we envisage the Constitution there should rather be a complete division of legislative power, with matters of a national character in Federal hands and those of a local or provincial nature under Provincial control. In such a division of powers there would be no real residuary power, since all power would initially be divided according to its aspect. In this context the location of residuary powers would be meaningless.

We frankly recognize that the triad of "Peace, Order, and good Government" is conceptually too vague to be entirely satisfactory as an expression of the Federal General Power to legislate in the national interest. However, the literal wording has now been qualified by more than a century of judicial interpretation, and we are reluctant to suggest an alternative, since we regard our task as a conceptual rather than a drafting one. We therefore content ourselves with expressing the view that whatever the language employed, the General Power should indicate the Federal Parliament's guardianship over the national interest.



## Chapter 19—Taxing Powers

### RECOMMENDATIONS

54. Generally speaking and subject to recommendation 55, we endorse the principle that the Federal and Provincial Governments should have access to all fields of taxation. However, in order to bring about a division of revenues that may accurately reflect the priorities of each government, there should be Federal-Provincial consultations to determine the most equitable means of apportioning joint fields of taxation in the light of:

- (a) the projected responsibilities of each level of government in the immediate future;
- (b) the anticipated increases in their respective expenditures;
- (c) economic and administrative limitations, such as preserving sufficient leverage for the Federal Government, by means of its taxation system, to discharge effectively its function of managing the economy.

55. Provincial Legislatures should have the right to impose indirect taxes provided that they do not impede interprovincial or international trade and do not fall on persons resident in other Provinces. These limitations could be satisfied by tax collection through an interprovincial or Federal Provincial collection agency, or by tax collection agreements.

The sections of the Canadian Constitution that concern the division of tax fields are well known. The Parliament of Canada may pass measures for "The raising of Money by any Mode or System of Taxation" (section 91(3)); and the Legislative Assemblies have the following powers: "Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes" (section 92(2)), and "Shop, Saloon, Tavern, Auctioneer, and other Licences in order to the raising of a Revenue for Provincial, Local, or Municipal Purposes" (section 92(9)).

Interpretation of these constitutional texts has been quite broad and has permitted a measure of flexibility in sharing tax fields to allow for changes in the respective responsibilities of the different levels of government. Undoubtedly, such sharing of tax fields to meet the needs of each government is essential in a federal system. In this connection, the evidence given by one expert who appeared before this Committee is significant:

Utilization of tax fields has been a very important matter for the past 35 years, especially since January 1941, when the provinces and federal government of the day met to discuss the Rowell-Sirois Report. Ever since that date, the governments have been meeting every year, or at least every second year, to discuss the sharing of tax revenue and these discussions have become, I believe, increasingly frequent and intensive in the course of the years.

However, the discussions have dealt with the utilization of those tax fields to which both levels of government clearly have access, rather than with the constitutional provisions themselves. In other words, the real problem arising with the provinces concerned not the constitutional provisions, but rather the use which the two levels of government make of the field of direct taxation. (2.6:9)

The most important point in the Federal Government's constitutional proposals in this area is the principle of accessibility for all governments to all tax fields. (*The Taxing Powers and the Constitution of Canada*). Theoretically, this principle would remove all constitutional obstacles in the way of use by the Federal or the Provincial governments of any tax field. In practice, however, the only substantial change from the present situation would be to give Provincial Governments access to the field of indirect sales tax.

Indeed, the rule of accessibility has existed since 1867 for direct taxation. Before 1962, however, a Province had to collect personal and corporate income tax itself in order to enjoy complete independence in these two important fields of direct taxation. In 1962, Federal Government made its collection agreement with the Provincial Governments more flexible by giving them greater liberty to use these tax fields as they saw fit. Currently, the collection agreement between the Federal and Provincial Governments requires the latter only to adjust their tax structure to that of the corresponding Federal taxes.

Generally speaking, we endorse the principle whereby the Federal and Provincial Legislatures have access to all tax fields. When this principle is applied, priorities in Federal or Provincial spending become the most significant factor in determining the division of the various tax fields. However, we feel that the application of this principle requires certain guarantees, since the division of tax fields has to satisfy many other criteria. For instance, it

bears repeating that the various levels of government invariably draw their revenue from the same taxpayers.

Furthermore, there is no certainty that the greater accessibility arising from the changes introduced in 1962 and from the current proposals of the Federal Government will in fact bring about a division that will accurately reflect the priorities of each government. Indeed, it is not clear that the present occupancy of tax fields by the various governments constitutes a fair starting point, in view of the current needs of each level of government.

The other aspect of this problem is the existence of marked differences in the increasing yields from various taxes. At the present time, the yield from Federal tax fields is rising more rapidly than that from Provincial and municipal tax fields. Some assume from this that Federal expenditures should continue to increase more rapidly than Provincial and municipal outlays. We feel that this assumption deserves at least careful study. Recent events do not bear it out, and should it eventually prove to be unjustified it could result in maintaining certain useless or outdated programs at the Federal level.

We believe that these problems can be resolved by Federal-Provincial consultations. But it will be necessary, at the outset, to concentrate upon determining the most equitable means of apportioning joint tax fields in the light of the projected responsibilities of each level of government in the immediate future, anticipated increases in their respective expenditures and, of course, economic and administrative restraints such as preserving sufficient power for the Federal government, by

means of its taxation system, to discharge effectively its counter-cyclical function of regulating the economy.

The greatest limitation on the Provincial Governments in certain tax fields necessarily lies in maintaining the free movement of international and interprovincial trade and in avoiding the dangers of double taxation. We therefore recommend that the Provinces be given access to fields of indirect taxation, provided that the taxes imposed do not impede interprovincial or international trade and do not fall on persons resident in other Provinces. Hence such taxes should be collected by an interprovincial or a Federal-Provincial tax collection agency, or under tax collection agreements. We have in mind, in particular, the fields of indirect sales tax and indirect death duties.

The existence of a tax collection agency would require the coordination of each tax to be collected through this interprovincial or Federal-Provincial agency. Moreover, the agency would prevent double taxation in the taxes it would collect on behalf of the Federal or Provincial governments. It would also make possible greater flexibility in collecting taxes and in distributing the yield from these taxes among Provinces. Thus we can readily envision a sales tax being collected from manufacturers by this agency, and the proceeds of such tax being distributed among the Provinces according to criteria agreed on in advance by the Provincial Governments. Finally, we feel that such a collection agency would provide the Provinces with a tool to ensure better balance in their tax competition with the Federal Government, since it would widen the range of tax fields to which the Provincial Governments have access.

## Chapter 20—The Federal Spending Power

### RECOMMENDATIONS

56. The power of the Federal Parliament to make conditional grants for general Federal-Provincial (shared-cost) programs should be subject to the establishment of a national consensus both for the institution of any new program and for the continuation of any existing one. A consensus would be established by the affirmative vote of the Legislatures in three of the four regions of Canada according to the following formula: the vote of the Legislatures in the Atlantic region would be considered to be in the affirmative if any two of the Legislatures of Nova Scotia, New Brunswick or Newfoundland were in favour; the vote of the Legislatures of the Western region would be considered to be in the affirmative with the agreement of any two of the four Legislatures. The consensus for existing joint programs should be tested every 10 years.
57. If a Province does not wish to participate in a program for which there is a national consensus, the Federal Government should pay the Government of that Province a sum equal to the amount it would have cost the Federal Government to implement the program in the Province. However, a tax collection fee of about 1%, equivalent to the cost of collecting the money paid to the Province, should be deducted from the amount paid to such non-participating Provinces.
58. In order that the objectives of joint programs may be more effectively realized, conditional Federal grants should preferably be based on the cost of the programs in each Province. However, since a 50-50 cost-sharing formula, when applied to the expenditures made in each Province, constitutes too great an incentive in high-income Provinces, conditional Federal grants should not be made for that portion of Provincial expenditures which lies above the national average cost of the service. The maximum per capita amount to which a Province would be entitled would thus correspond to the per capita national expenditure, and additional expenditures by a Provincial Government would in no way increase the Federal grant to that Province.

The Canadian Constitution does not contain explicit provisions concerning the spending power; rather, this power stems from the division of legislative jurisdictions between Parliament and the Provincial Legislatures,

more specifically as stipulated in Sections 91 to 95 inclusive.

The judicial interpretation in favour of a Federal spending power has been based primarily on Section 91(1A), which gives the Parliament of Canada authority to legislate in respect of "The Public Debt and Property", and Section 91(3), which allows "The raising of Money by any Mode or System of Taxation". Parliament has therefore been able to allocate monies from the Consolidated Revenue Fund for any purpose whatsoever, provided that the legislation authorizing the expenditure does not constitute an invasion of Provincial jurisdiction. Hence the Federal spending power is the power of the Parliament of Canada to make payments to individuals, institutions and Provincial Governments for purposes concerning which it does not necessarily have the substantive power to legislate.

While some constitutionalists would challenge the breadth of this Federal power, it is a fact that Parliament does make payments to individuals and institutions and provides both conditional and unconditional grants to the Provincial Governments. Such payments now represent more than 30% of Federal expenditures and more than 60% of the revenues of some Provincial Governments.

In this chapter we shall limit our discussion to the question of conditional payments to Provincial Governments. We have already dealt with equalization payments, by far the largest unconditional payments that the Federal Government makes to the Provinces, in Chapter 11. Payments to individuals are discussed below in Chapter 26.

In its constitutional proposals (*Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*) the Federal Government reaffirms its power to make payments to individuals, institutions and Provincial Governments. However, it does suggest certain restrictions on its power to make conditional payments to the Provinces. While these proposals may not meet the basic objections expressed by the Government of the Province of Quebec with regard to the spending power, they are a satisfactory answer to the two principal criticisms voiced by Provincial Governments regarding conditional payments to the Provinces.

The text of the Federal proposals is as follows:

The proposed principles would establish two limitations on the use by Parliament of its power to make conditional grants for general federal-provincial pro-



grammes—first the existence of a “broad national consensus” in favour of any programme, and secondly the assurance that a “fiscal penalty” would not be imposed upon the people of non-participating provinces. The Government of Canada would suggest the following method for giving effect to these two requirements:

(1) The determination as to when the national interest or extra-provincial interests warranted a new shared-cost programme between the Government of Canada and the governments of the provinces would be arrived at jointly by Parliament and the provincial legislatures, in the manner described below, instead of by Parliament alone.

(2) Where a consensus had been reached that a new shared-cost programme was desirable, the provincial governments whose legislatures had voted for the consensus would receive conditional grants for the programme, once it was started by them. In the provinces whose legislatures had voted against the consensus, the people of the province would be paid grants equivalent in the aggregate to the average per capita amount paid to the participating provinces (multiplied by the population of the non-participating province).

The introduction into the Constitution of these two requirements would meet all of the provincial objections to the present procedures for initiating shared-cost programmes. Parliament would no longer have the power to decide unilaterally when a shared-cost programme ought to be initiated: a provincial consensus would be required. The payment of grants to the people of the provinces whose legislatures had voted against the consensus would meet the “taxation without benefit” argument. The two principles taken together would ensure that the priorities of any provincial government would be changed only if its legislature had supported the consensus. They would also mean that Parliament would not be able to give effect to its judgment that the national interest had come to attach to some problem or programme within provincial jurisdiction unless enough legislatures had voted their agreement, and it would be able to do so only in the provinces where the legislatures had voted for Parliament's proposal.

The first step in determining whether there was a consensus in favour of a new shared-cost programme would be the presentation to the Parliament of Canada by the federal government of a resolution proposing the programme. If Parliament approved the resolution, it would be transmitted to the provincial governments for submission to their legislatures. The legislatures, in turn, would approve or reject the resolution. The determination as to whether there was a provincial consensus in favour of the shared-cost programme would be made by reference to the Senate divisions provided for in the Constitution.

For the purposes of this proposal the Senate could be regarded as having four divisions under the present Constitution, namely Ontario, Quebec, the Maritime Provinces and Newfoundland, and the Western Provinces. The affirmative vote of the legislatures in at least three of these Senate divisions would be required before Parliament could proceed with the

proposed shared-cost programme. The vote of the legislatures in the Atlantic region would be considered to be in the affirmative if the legislatures of provinces having at least 16 of the 30 Senate seats of that region were to vote for the resolution (two of Nova Scotia, New Brunswick or Newfoundland). The vote of the legislatures of the Western region would be considered to be in the affirmative if the legislatures of provinces having 12 of the 24 Senate seats of that region were to vote for the resolution (two of the Western Provinces).

An affirmative vote on the part of three Senate divisions would represent a provincial consensus in favour of Parliament's proposal. In the event of a negative vote—two or more Senate divisions voting against a proposal—Parliament could re-transmit its resolution to the governments of the provinces whose legislatures had voted against the proposal, within one year, to determine whether the legislatures wished to change their decision given the results of the votes in other legislatures. Subsequently Parliament could not re-submit its resolution to the provinces more often than once every two or three years. (pp. 38-42)

By proposing that a national consensus be reached before any program is launched, the Federal Government has taken into account the fact that prior consultation has been lacking in setting up such shared-cost programs. We accept the Federal proposal for the establishment of a consensus, but without reference to Senate divisions. To achieve such a consensus, then, the Legislatures in at least three of the four regions of Canada would have to accept the program. In the Western and Atlantic regions a program would require approval by the Legislatures of at least two of the four Provinces other than Prince Edward Island.

In order to respect Provincial priorities in areas of Provincial legislative jurisdiction, the Federal Government proposes that any Province should have the right to opt out of any such joint programs. A non-participating Province would receive compensation in the form of a reimbursement to individual residents of that Province equal to the amount that would have been paid to the Provincial Government if it had participated in the program.

We endorse the Federal Government's proposal that a national consensus should be arrived at before a shared-cost program is launched. However, we recommend that the national consensus rule apply every ten years for each joint program, including existing programs, so as to prevent the pointless perpetuation of certain joint programs, and also to ensure that the Federal Government's objective of not unduly influencing Provincial priorities is achieved permanently by permitting the Provinces to reconsider periodically their decision whether or not to participate.

With regard to the method of compensation provided in the Federal Government's proposals should a Province elect to opt out, direct reimbursement to individuals is unacceptable to us. From the administrative standpoint it implies that all individuals in a non-participating province would first pay a certain amount of tax in one form or another to the Federal Government; they would then receive a cheque or a tax credit from the Federal Government; finally these same individuals would be taxed again

by their Provincial Government, which would likely want to set up a program to replace the one in which it refused to participate. Administratively, this procedure seems too unwieldy.

Furthermore, it appears to us that the impossibility of identifying the tax, and the amount paid by each individual to meet the costs of the program in question, constitutes a major obstacle to the method of compensation proposed by the Federal Government. To overcome this difficulty the Federal Government would probably decide to grant *equal* compensation to individual residents or taxpayers in a non-participating Province. The result would be a more extensive redistribution of income in that Province.

For these reasons we reject the form of compensation advocated by the Federal Government. Instead, we suggest that the Federal Government pay the Provincial Government a sum equal to the amount it would have cost the Federal Government to implement the program in the Province concerned. However, in order to take into account the cost of collection to the Federal Government of the money paid to non-participating Provinces, we recommend that a collection fee of about 1 per cent, equivalent to the collection cost, be deducted from the amount paid to non-participating Provinces. This would provide an incentive for the Provinces to participate while still leaving them free to opt out—if they have valid reasons for doing so—by paying the cost of tax collecting made in their stead.

From the administrative standpoint, this seems a much easier formula and is still consistent with the spirit of a flexible federalism.

We realize that the fact that Quebec has opted out of certain joint programs pursuant to the Established Programs Act (Transitional Agreements), and receives a portion of the compensation in the form of tax points, provides a complication. In order to get around the difficulty while still preserving the spirit of our recommendations, we propose a compromise solution in the arrangements between the Province of Quebec and the Federal Government. Because Quebec collects its own income tax and already occupies a broader share in the personal income tax field as the only Province which has elected to opt out of certain joint programs, we recommend that the Federal Government maintain its special abatement in Quebec, and that the cost of collecting taxes not apply to the abatement portion of the total compensation.

This seems a logical solution since under the Established Programs (Transitional Agreements) Act a Province which decides in favour of non-participation still has to create public services in compliance with the terms of each "established" program in order to be entitled to tax compensation. In the Federal proposals concerning the constitutional right of a Province to opt out of a given program, tax compensation is wholly unconditional; therefore, the Government of the non-participating Province is under no obligation whatsoever to create a similar program.

With regard to the very basis of conditional grants, we raise a number of fundamental objections to certain terms and conditions of existing programs. The aim of such conditional payments is to influence the Provincial Governments so that some of their services will take the national interest into greater account and, especially, to

enable them to achieve standards regarded as a minimum for Canada as a whole.

In this connection, it is interesting to compare the tax incentives applied in respect of each of the three main shared-cost programs—namely, health insurance, hospitalization insurance, and assistance to post-secondary education. The following table illustrates the respective formulas used in calculating the amounts to be paid to each Provincial Government. These amounts are always equivalent to 50 per cent of the total national cost for each of the programs (in the case of assistance to post-secondary education the proportion is slightly higher), but the formulas take into account either average provincial or average national costs, or both:

Program	Factors Determining the Federal Grant	
	Average Provincial Cost	Average National Cost
Health insurance	0%	50%
Hospitalization insurance	25%	25%
Post-secondary education	50%	0%

We feel that certain aspects of these programs conflict with the objectives which motivate Federal intervention in spheres of Provincial jurisdiction. Thus, in the case of health insurance, where the Federal grant is solely determined by the average national cost and by the size of the population of a Province, several Provincial Governments receive an amount considerably in excess of 50 per cent of the total cost of the program in their own Province. Although this suggests that the standards of medical services in these Provinces are relatively low, the formula itself contains no incentive for them to improve the quality of their services. We feel, too, that the objectives of the health insurance program are hard to reconcile with the fact that most of the Provinces with low average revenues have had to delay their participation in this program because of insufficient financial resources.

In the case of the post-secondary education assistance program, the Federal grant is based on the total cost of the program in each Province. Consequently, there is a very strong incentive for all Provinces to increase their post-secondary education expenditures. However, in those Provinces where the standards of services are relatively low, this tax incentive is simply removed and replaced by an unconditional per capita grant. As a result, the post-secondary education assistance program promotes improvement of standards only in those Provinces where standards are already relatively high.

Generally speaking, we believe that Federal conditional grants based on the costs of programs in each Province are more in line with the objectives which motivate Federal intervention in spheres of Provincial jurisdiction. However, we feel that the 50-50 formula constitutes too high a tax incentive in Provinces with high average revenues. If the Federal Government is going to reimburse 50 cents for each dollar spent, it is obvious that the Governments of the richer Provinces, having more funds to earmark for these programs, will receive more money from the Feder-

al Government. On the other hand, the poorer Provinces are being penalized because they cannot spend enough. In order to rectify this situation we submit that conditional grants should never apply to that portion of expenditures which lies above the national average. The maximum per

capita amount to which a Province would be entitled would then correspond to the per capita national expenditure, and additional expenditures by a Provincial Government would in no way increase the Federal grant to that Province.



## Chapter 21—Intergovernmental Relations

### RECOMMENDATIONS

59. **More communication and fuller cooperation among all levels of government are imperative needs. The achievement of these ends involves the improvement and simplification of the means of liaison and, where necessary, the creation of new mechanisms.**
60. **The Constitution should provide for a Federal-Provincial Conference of First Ministers to be called by the Prime Minister of Canada at least once a year unless in any year a majority of the First Ministers decide to dispense with the Conference.**
61. **The Federal Government should appoint a Minister of State for Intergovernmental Affairs to respond to the political challenges and opportunities resulting from closer intergovernmental relationships.**
62. **A permanent Federal-Provincial secretariat for intergovernmental relations should be established.**
63. **A tri-level conference among Federal, Provincial and Municipal governments should be called at least once a year.**

The relations among governments in Canada, at both the political and official levels, are generally not understood by Canadians. These relationships are very important in the day-to-day operations of governments, and often have effects far beyond the immediate program or policy being explored or developed. Partly because these relationships are not well understood, many who spoke to the Committee yearned for simple, comprehensible structures. Such a desire reveals that Canadians are rightly suspicious that the proliferation of coordinating agencies and administration of one kind or another may be unnecessary.

Undoubtedly there are no simple rules for the myriad of relationships necessary among three levels of government in a country as varied and vast as Canada. We feel, however, that something can be done to make intergovernmental relations more meaningful, more direct, more efficient and more relevant to all Canadians.

Each individual Canadian exists in at least three different political communities, and exclusive jurisdictions of governments are part of the framework of order he or she understands. Nevertheless each individual is affected indivisibly by the whole of government. As one witness said:

For all of the verbal paraphernalia of the Constitution about exclusive jurisdiction, there is hardly an area of power in which there is not a very considerable degree of interdependence... The truth of the matter is that governments supposedly are interdependent because they are dealing... with the same people...

The most sensible way of dealing with it is that they very often have to develop and they do develop methods of co-operating. There is some division of labour, some degree of co-operation and some degree of consultation. And cumbersome and time-consuming though it is, this seems to work pretty well. I would think that we could stand a constitutional revision which would provide for a good deal more concurrent jurisdiction than there is, but recognizing what is in fact the truth of the matter, that there is an interdependence here, that there is a real and crying interest for any provincial government in what federal monetary policy is. It is absurd to say that this is exclusively a federal matter and that the provinces should have nothing to do with it, because it directly affects the way they operate just as what they do in their own jurisdictions vitally affects federal monetary policy. So we may have to spend the next century developing many more of these institutions of a consultative kind, which still leaves room for decisions to be made but on the basis of probably more concurrence of jurisdiction and more consultation and co-operation. (3.24:22)

We agree fully that more cooperation, liaison, and even harmony, is needed among all levels of government. The question is: what mechanisms will help guide us to these objectives? Some witnesses gave us these suggestions:

The nature of the solution we propose puts additional emphasis on a more sophisticated structure of intergovernmental liaison than we have at the present time. There is already a good deal of this in federal-provincial relations but it is basically very unstructured. Formalization is essential if we are to meet our responsibilities... We (propose) a pyramidal form of organization...

First, we would have to acknowledge that in the parliamentary form of government the position of the Prime Minister or Premier is pre-eminent and we therefore would argue that there should be a permanent committee of the first ministers meeting at least

annually. This committee would not be a negotiation committee; it would deal with the definition and development of objectives rather than with detailed programs. We also explain at some length why we would favour the continuation of a plenary federal-provincial conference. Not as an instrument of negotiation but for the examination of principles and matters of broad public interest. We think in many ways this is a very useful way of involving the public through throwing the meetings of the plenary conference open to television, to radio and to public observers as has been done in several of the constitutional conferences in the recent past.

Most of the detailed work in the negotiations and arrangements which we think would be necessary should be carried on by functional committees of ministers. These would replace the numerous special purpose committees which now carry on most of the detailed work in these fields. Prominent among these would be the committee of the Ministers of Finance and the Provincial Treasurers which first was set up in 1959 and which has been operating much more actively in recent years. This in addition to having its responsibilities in the functional fiscal field would act, in our opinion, in the future as it has in the past with the sort of staff relationship to the committee of first ministers which would be the prime committee of this organization we envisage.

We also think it would be essential that there would be committees of officials and technical support of all ministerial committees and prominent among these would be the committee of senior officials which has been set up in support of the constitutional conference—something along these lines although not necessarily identical. However, I think the part that has been played by this committee of senior civil servants in support of the constitutional conference is indicative of the very important part such a continuing formally structured committee of senior officials plays in any matters of this kind. (3.45:21)

We also heard the following view:

Under our present organization there are something like 175 to 200 different federal-provincial committees which meet from time to time or have met from time to time. I think this could be narrowed down very substantially to a number of perhaps a dozen or more strictly functional committees, say a federal-provincial committee on health and a committee on natural resources and so forth and so on, which would deal with these subjects as they come up and which would then pass them on through the hierarchical process up to the federal-provincial first ministers who would then agree upon a policy which would be carried back to their respective legislatures of the Parliament for approval or not, as the case may be.

It would have to be supported by a permanent secretariat. At one time I did not believe this, but I have come to the conclusion that the degree of co-ordination and co-operation between the levels of government will be so great under any effective process of co-operative federalism or consultative federalism, or whatever you wish to call it, that some form of effective, continuing, permanent secretariat is required.

You have this at the present time in the constitution field with the Constitutional Secretariat which, in many respects is an intergovernmental body even though it is largely financed and staffed by the federal government... In fact I think its powers could be extended very substantially into much broader fields to the advantage of everyone concerned. (3.15:13)

Another expert witness said:

I do think, for example, that at the level of the standards by which programs are governed, understandings could be much firmer. There are cases, which I don't need to quote, when Quebec officers... and the same situation probably happens in the other provinces, in the small provinces, without any doubt, and still more so, where their officers might have worked on a program for weeks and months when, suddenly, the Federal Government issues its White Paper on the same subject without having even read the studies made by the provincial officers. Just as people in regional districts are entitled to protest against their provincial Government when this one establishes on its own authority and on an unilateral basis programs which affect them in their daily life, so provincial Governments should be entitled, I think, to complain about such a situation. And, on the contrary, it can be said that some programs which affect the whole of Canadian life are developed at the provincial level whereas they should also be subject to consultations. (3.60:32)

One witness indicated that making Federal-Provincial conferences institutions in a formal way is simply recognizing what has already happened:

It is a fact that the federal institution that is not mentioned in the present Federal constitution—the Dominion-Provincial conferences—has rapidly been taking on all the characteristics of a standing arbitral committee for Federal-Provincial problems; and if this trend should continue one would expect further institutionalisation for the Dominion-Provincial conference, as for example the creation of a standing, possibly joint Dominion-Provincial, secretariat, and also some degree of public or private recording of the deliberations of the body. Not too much has been published on the Dominion-Provincial conferences that is of an analytical character, but I would venture the opinion today that such conferences are the pivot of the present Canadian federal constitutional system. (3.10:54)

The need for cooperation between governments is widely recognized. Article 48 of the Victoria Charter states:

A Conference composed of the Prime Minister of Canada and the First Ministers of the Provinces shall be called by the Prime Minister of Canada at least, once a year, unless, in any year, a majority of those composing the Conference decide that it shall not be held.

We feel that such a conference would be most useful, and we hope that its climate would be more in the nature of an exchange of views on current joint problems rather than of a negotiating session as such. Perhaps special sessions of the conference could be called after any spe-



cific program had been broadly worked out between the governments in order to negotiate the total package. We also recommend that a further meeting, on a tri-level basis (i.e., including municipalities), be held annually at the highest political level. These meetings, again, we hope, would be for the purpose of exchanging views and keeping abreast of developments throughout the country.

We would expect some criticism of our proposals on the basis that such conferences might undermine the parliamentary and legislative roles and reduce legislative bodies to mere rubber stamps. It would indeed be ironic for a committee of legislators like ourselves to produce such a result. We certainly do not intend it. By way of defence we would utilize the words of one constitutionalist:

First, is there a threat to parliamentary and democratic government in the development of more regular and systematic intergovernmental cooperation for the coordinated use of federal and provincial powers that are not much changed from what they are now? This should not be viewed as an antidemocratic development, though some commentators and editors will have us believe that it is.

Because of the Cabinet system, the ministers who engage in intergovernmental consultations are responsible to their respective democratic parliamentary bodies for the policies they sponsor, the concessions they make and the agreements they sign. The policies and agreements can be considered and debated under many different procedural arrangements in the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces to ensure the accountability of ministers and senior officials to their respective parliamentary bodies and so to the people itself. (3.6:14)

Being on a regular basis called for by the Constitution, Federal-Provincial conferences of First Ministers would tend not to assume "do or die" proportions as some recent conferences have in the media. The focus of attention, so to speak, would be on the marriage, not on the wedding.

We further recommend the appointment of a Federal Minister of State for Intergovernmental Relations. Because of the importance we attach to conferences at the political level, as well as to the new structures we propose for Federal-Provincial Committees of officials, we believe a continuous and comprehensive overview is required. We envisage a Minister of State for Intergovernmental Relations relatively free of purely departmental priorities, so that his field would be the larger perspective of liaison and cooperation. It makes sense to ease the load of other Federal ministers through a new minister who could look after both communication with other governments as an objective in itself and the general advocacy of Federal policies and programs. Of course, a special conference on a specific topic, e.g. health, would probably still find the Minister of Health as the main Federal representative at the conference. The function of the new Minister of State would be of a more day-to-day nature, and he would have

more time to visit the provincial capitals to enhance cooperation and coordination of the two levels of government on a person-to-person basis.

At the level of officials, we propose that the present procedures be radically altered. We were told that there were more than 175 committees which meet with many subjects of joint concern to the Federal and Provincial Governments. We suspect that this structure grew to meet the contingencies of the day. These committees should be greatly reduced in number and put on a more functional basis. Without further study it is not possible to say precisely how many there should be, but we suspect their number could be dramatically reduced.

By reducing the numbers and giving to a single committee a mandate over a whole function, e.g. natural resources, we would expect that the prestige of the committee would be enhanced, and we also envisage that members of the committees would be drawn from the most senior levels of the Federal and Provincial Governments. These committees could take a broad perspective of each function, and would improve coordination of the planning and administrative policies of both levels of government. Because they would exercise jurisdiction at the highest official levels in their functioning, we would expect more real and permanent "decisions" to be taken and the consensus reached to be more meaningful. In line with this consolidation we recommend that a Federal-Provincial secretariat be established to enhance coordination. Of course, these bodies are neither executive nor legislative, and any decisions reached would have to be adopted by the Cabinets concerned, and, where legislation was required, by Parliament and the Legislatures.

The aim of this recommendation is to ensure that all information, particularly in the area of planning, flows to the highest official levels in both Federal and Provincial Governments. By this technique Canada would, we hope, avoid the possibility of major government planning being carried on by one government without any knowledge on the part of other governments. While it cannot entirely eliminate uncoordinated planning as long as any government may wish to surprise other governments, it can avoid situations where the lack of information results from structural impediments rather than from a desire to conceal.

We wish to make it unmistakably clear that we do not see intergovernmental cooperation as only an opening of the Federal decision-making process to Provincial input. The converse must also be true, for cooperation is not a one-way street. The Provinces cannot expect to control the Federal budget unless they are willing to have their budgets, in turn, subject to veto by Ottawa. But what we have in mind is actually somewhat less dramatic than decisional control on either side, though no less complete than frank disclosure of policy intentions and genuine willingness to discuss alternative courses of action. Provided that this degree of cooperation was mutually achieved, that would be revolutionary enough to impart a new direction to Confederation.



## Chapter 22—Municipalities

### RECOMMENDATIONS

64. While we recognize the difficulties of larger cities in providing for their needs, financing their programs and determining their own priorities, as well as in negotiating with the Provincial and Federal Governments on works which seriously affect municipal planning, and also their need for more status and more autonomy in order to achieve these goals, we do not see how these matters can be entrenched in the Constitution. They should be negotiated between the cities and the Provincial Governments under whose jurisdiction they fall.
65. The municipalities in each Province, in conjunction with their provincial and national bodies, should determine which representatives from what municipalities would attend the annual tri-level conferences we have recommended in Recommendation 63.
66. Such tri-level meetings would not have the power of veto over any Federal or Provincial programs but would rather operate by way of moral suasion.
67. In the light of the injustice done municipalities by their having to rely on the property tax for the bulk of their revenue, there should be a sharing of tax fields between Governments that would allow municipalities direct access to other sources of revenue.
68. Where feasible, representatives of municipalities should meet with other levels of government to discuss common problems particularly in the area of economic planning through representation at meetings of the Ministers of Finance and Provincial Treasurers.

Undoubtedly one of the major themes in the evidence heard by the Committee was the challenge of Canadian urbanism. Mayors and aldermen from municipal corporations, from the largest to some of the smallest, impressed on us the concerns of cities: dialogue with senior governments, administrative policies, pollution, the revenue squeeze, welfare costs, transportation, and housing, to name but a few. These elected representatives, and Canadians generally, are aware of current projections which show that by the turn of this century approximately 80 to 85 per cent of Canadians will be urban dwellers. In addition, the growth of some of our larger cities, notably Montreal, Toronto and Vancouver, may well produce urban changes not only of degree, but perhaps of kind.

The implications of having two cities in Canada with populations each greater than six million persons are many. To what extent these enormous population explosions should affect the structures of urban government and its relations with other governments has greatly concerned us.

Witnesses who appeared before us stressed various possibilities ranging from the status quo to city provinces. A few excerpts from the evidence may help to indicate the range of views:

I think the constitution has spelled out very clearly that this level of government has certain rights. Unfortunately, at the moment, the municipalities in this province really have no rights at all. They are completely dominated and controlled in every way by the province and not wisely.

The municipalities supply more service to the people than any other level of government but they have the most limited form of taxation.

Most assuredly the constitution has to give rights to municipalities and have them very clearly spelled out...

Metropolitan Toronto is like the committee that designed a horse. It came out a camel.

The people who decide what Toronto is going to be do not even live here. We have a very bad form of government. "It is metro". "No, it is municipal." "It is the borough's responsibility." "No, no. This road ends here and it becomes the municipality of Metropolitan Toronto down the block." It is very confused. (3.61:34)

It must have authority to collect income to meet its needs; it must know what it can do; it must be able to plan and know how it can raise funds to do so.

These are all the problems that exist because the city has no definite authority. I think one of our great hopes... is that this Committee will recommend that the municipal governments of Canada, the 4,200 of them, have rights spelled out just as citizens have rights and the provinces have authority and rights. I think it is essential if we are going to survive. (3.61:35)

Another witness said:

I suggest that what we have attempted to do is to reflect on the existing situation and to consider what

might be in the future. The question really centers on the need for some constitutional recognition of the third level of government and the difficulty of the 4,500 municipalities as opposed to 10 provinces and a single federal government . . .

In fact, because we have that problem we recognize that the rate of the level of constitutional recognition that can be afforded to the 4,500 municipalities of Canada today is almost impossible. In a redrafted constitution we want you to provide for the future possibility that those municipalities might be reconstructed into a very much smaller number of units and so constructed that when they come together they in fact might well be recognized as a constitutional entity and a third level of government without the hangup of multiplicity of jurisdiction which presently exists . . . We are reasonably and objectively attempting to recognize today's circumstances, but we are asking you not to lock us out constitutionally of the opportunity to be recognized as a third level of government when the municipal reconstruction that we hope will take place in fact does take place. (3.50:26)

Another witness, an alderman, said:

I consider that the relationships between municipalities and the provinces and the federal government are drastically in need of review. This concept of municipalities being the creatures of a provincial government may have had some validity in 1867, but it has none now. To give you one specific example of the situation in which municipalities find themselves.

The provincial government arbitrarily changed the cost-sharing program with respect to welfare and whereas two years ago we paid as a municipality only 10 per cent of welfare costs and the provincial 40 per cent and the federal 50 per cent, we now have to assume 20 per cent or double the cost of welfare . . . This has meant an increase in per capita from 98 cents to \$1.58. Specifically . . . this means in one year an increase of \$300,000 in our welfare costs. We have 85 per cent of our revenue derived from residential taxation. So there has to be some drastic re-appraisal of this relationship: some sort of direct channel between perhaps the federal government and the municipal government along the lines they have in some American cities and their federal government. We have to do something, or many of our municipalities are facing a really severe financial crisis. (3.27:62)

A brief from one city stated:

We also support the resolution on constitutional reform adopted by the Canadian Federation of Mayors and Municipalities at their annual meeting in Halifax, June 9 to 11, 1970 . . .

1. That full consideration should be given in the redrafting of the Canadian constitution to the question of the status of municipal government as another jurisdiction with powers and responsibilities appropriate to its role in Canadian public life.

2. That in the review of the constitution of Canada currently in progress, the Government of Canada, together with the Provinces, provide for the participation of municipal representatives as equal partners in the process of the redrafting of the Canadian constitution.

3. And that pending more permanent solutions to the problems of local government in Canada steps be taken as soon as possible to provide municipal governments with a role in public policy development more appropriate to their responsibilities, and with sources of revenue more consistent with the accelerating demands made by the growth of municipal responsibilities, either by way of increased taxing powers, a system of shared taxes or by transfer payments from federal and/or provincial governments more adequate to the needs of the developing situation.

4. That in all matters which directly or indirectly concern the questions of local government in Canada, the Government of Canada and the Governments of the Provinces seek the advice of and consult with municipal Governments concerned, either specifically in the case of projects of limited impact or through the municipalities' appointed representatives in matters of general application. (3.45:8)

A brief from a major Canadian city said:

The second recommendation is that such centres as Montreal, Toronto, Vancouver, and whatever other representation is thought to be fair with other municipalities, be given the immediate right to participate in discussions concerning constitutional revision . . .

In the long term the large area municipalities in Canada designated as such by the National Urban Council, should be given entrenched rights in the constitution. Another arrangement should be made for the access to taxing powers commensurate with the responsibilities of governing major urban centres. (3.63:13)

A Committee member asked the following question:

I understand your brief to reject the idea that we could set out in a new constitution a third level of government with precise powers and resources, and that at the present stage, at any rate, you think that would be unworkable. (3.50:13)

And the reply was:

Right. We think that the local level of government ought to be recognized by being referred to in the constitution, and if for example the revised constitution referred to the place of federal-provincial conferences as a part of the governmental structure of Canada, it should also refer to federal-provincial-municipal conferences which will guarantee the kind of consultation which will be of benefit to the provinces and the federal government as well as to the municipal end. (3.50:13)

One witness made some reference to the American experience:

The argument that in redrafting the constitution the local governments should have some special status and should participate as equal partners in the process of redrafting seems to me, gets into very slippery territory. The Americans have had enormous trouble in their state constitutions with their concept of home



rule where they have tried to entrench local governments within state constitutions. (3.45:28)

One expert made the following observation in reply to a question:

You are suggesting a right of consultation written into the constitution. We are not the only federal government with a written constitution. Are there any illustrations of where this has been done, or if it has been done, whether it has worked at all? Or are we asked to pioneer in this field?

I would have to say I do not know. I am not aware of any. I find federal constitutions are very difficult to put on a comparative basis. They differ so widely from place to place that I have never found this a very successful operation. I would have to say I do not know, but I think you are probably right that if there is, it is quite rare. (3.50:41)

The following comment was made concerning the enforcement of the right to consultation:

You rely on moral suasion rather than litigation? Oh, I think so. Public pressure. (3.50:37)

It is readily apparent that there are many possibilities open to us when we consider the role of the municipality in Canadian life.

Briefly, the major options may be summarized as follows:

- That municipal legislative powers be spelled out in considerable detail in the Constitution thereby assuring a clear and recognizable place for city governments;
- That municipal revenue sources be spelled out in the Constitution, e.g., a certain fixed percentage of personal or corporate income taxes;
- That municipalities be given the right to be consulted on all major matters undertaken by the two senior levels of government which affect them and that this right be recognized in the Constitution;
- That the Constitution make no change in the present status or rights of municipal government;
- That greater efforts be made to coordinate planning and legislation by both senior levels of governments to include participation, on an informal basis, of municipal representatives at both the elected and official levels.

We reject the option that no change be made in the present status or rights of municipal governments. We are convinced from the evidence we have heard all across Canada that our third level of government requires a new focus of attention, and more effective means of presenting its point of view to the two senior levels of governments. We believe these objectives can be attained, however, without adopting the view that municipal legislative powers should be spelled out in considerable detail in the Constitution; this would not attack the central problem, and it would not allow the Provinces to set up municipal governmental structures which could be tailored to the specific needs of each Province. For example, those Provinces with very large cities might require quite different

municipal structures from those with much smaller cities. The constitutional entrenchment of the powers of municipal governments is thus in our view too blunt an instrument.

Consequently we believe the difficulties of municipalities in providing for their needs, financing their programs, and determining their own priorities cannot be effectively resolved by the recognition of municipal governments in the Constitution of Canada. To the extent that constitutional recognition and protection might be afforded major Canadian cities by defining their status in Provincial constitutions, those matters can be negotiated with the respective Provincial Governments in whose jurisdiction they lie.

Spokesmen for municipal corporations across Canada raised over and over again the financial plight of their governments. Their major concerns included: pleas for greater fiscal resources, and, sometimes, transfers of taxing powers; criticism of the real property tax as too rigid a tax base; the interference with municipal priorities because of Federal and Provincial grant schemes, particularly those of the "matching" variety; and the involvement of municipalities in "provincial" services like education, welfare and housing, without adequate revenues. In terms of aggregate spending the importance of municipal governments cannot be overstated. Approximately one third of all public expenditures in Canada are made by municipalities.

We are sympathetic to these financial problems. Without attempting to analyze in quantitative terms the adequacy or inadequacy of real property taxes as the basis of municipal revenues, it is apparent that they are regressive and often inequitable. The pressure of such taxes (through rents, for example) bears down on lower-income groups, and it obviously is not a user-based tax when one considers the number of older property owners who pay real estate taxes for educational purposes despite the fact that they have no children in schools. In relation to municipal expenditures, real property taxes do not have the growth potential of income taxes, and municipal representatives argue that this lack of growth potential built into real property taxation constantly puts municipalities in a fiscal bind. On the other hand, Canada has not had too much experience with earmarking specific percentages of income taxes for particular purposes, and the possibility of differential income tax rates from city to city would be a totally new dimension in the Canadian tax structure.

On balance we do not favour the approach of a specified and guaranteed percentage of income tax. We feel that to the extent that any significant percentage would help the municipal financial plight, it would reduce the fiscal and monetary leverage of the Federal Government.

However, we consider it unjust that municipalities should have to rely on the property base for the bulk of their revenues, and we therefore recommend a sharing of tax fields between the different levels of government that would grant to municipalities direct access to other sources of revenue.

We do not seek to avoid radically new approaches to urban policy. We see in a readjustment of access to tax revenues an alleviation of some of the anomalies and pressures faced by the cities of Canada. We know too that



there are different types of conferences involving various levels of government and many of these would be appropriate forums for the municipalities. A conference on the Constitution, on health, or on arrangements for native peoples might not lend themselves readily to municipal representation, but conferences dealing with welfare, housing, transportation and coordination of fiscal policy obviously would be much more relevant to the cities and towns of Canada.

That majority of Canadians who now live in cities are no longer satisfied to be unrepresented in forums where

policy decisions are taken affecting the way they live. Transportation, welfare, housing, cultural amenities, and pollution abatement are but a short list of concerns which will require decisions by all levels of government, preferably by governments acting in concert.

City living can be restful and satisfying. It should be possible for those who represent city people in all levels of government to find coordinated means of reaching the goal of a better urban way of life.

## Chapter 23—The Territories

### RECOMMENDATIONS

69. The objective of Government policy for the Yukon and the Northwest Territories should be the fostering of self-government and provincial status.
70. The provisions of the British North America Act, 1871, section 2, which provide for the admission of new provinces by action of the Federal Government alone, should be continued, provided that no territory should become a province without its consent.
71. The Yukon and the Northwest Territories should each be entitled to representation in the Senate.

Vast, starkly beautiful, and peopled by self-reliant and adventuresome Canadians, the Canadian North is a part of Canada seen by all too few of our citizens. Its potential, we are convinced, is enormous. Its growing pains are many. But as Canadians we have a unique opportunity in this new land not to repeat past errors. We can make the kind of North all Canadians, including Northerners, want without being trapped by precedent or being fearful of the future.

The key constitutional demands of Northern Canadians come under such headings as "responsible government", "provincial status", and "control over natural resources". It is important for all Canadians to understand that Northern Canadians, those who live in our two territories, do not have exactly the same relationship to the institutions governing them as Canadians living in provinces do. In order to appreciate more fully the situation in the Canadian North we shall set out here some geographic, ethnic, and historical factors.

Canada's northern territories are 1,511,979 square miles in area. The Northwest Territories covers 1,304,903 square miles, which is greater than the combined area of Quebec, Ontario, Manitoba and Saskatchewan. This represents almost 35 per cent of the total area of Canada, yet its population of approximately 32,000 is less than 1/5 of 1 per cent of the total Canadian population. The population density is 2 persons per 100 square miles as compared with 950 persons per 100 square miles for the Canadian provinces.

The Yukon Territory, with its 207,076 square miles, is equal in area to the four Atlantic Provinces. With a population estimated at approximately 20,000, it has a density of 10 persons per 100 square miles. The population is largely centred around the capital, Whitehorse, which con-

tains half of the Yukon's inhabitants. The rest live in communities along the Alaska Highway, in service centres and in mining communities.

The native peoples' population, an important part of the total population of the North, is especially significant in the Northwest Territories. Indians and Eskimos make up only 1 per cent of the total population in Canada, yet in the Northwest Territories the majority of the population is Eskimo (33 per cent) and Indian (19 per cent). Moreover, of the remaining 48 per cent of population, almost one-fifth are Métis, living under the same social and economic conditions as the Indian people. The native peoples' population is a relatively smaller proportion of the total population of the Yukon Territory, viz., about 16 per cent.

Geological Surveys have indicated that Canada's Northern Territories are potentially extremely rich in mineral deposits and in oil and gas. In the Yukon, for example, mining production has increased more than twofold in value since 1967. The Yukon also has an estimated 64,500 cubic miles of potential oil-bearing sediments.

As far as the Northwest Territories is concerned, of the 1.7 million square miles of precambrian rock in Canada, 710,000 square miles lie within the Territories; and the mineral wealth of the precambrian shield in the northern parts of Quebec, Ontario and Manitoba has been amply demonstrated. The Northwest Territories has an estimated 930,633 cubic miles of potential oil-bearing sediments as compared with the 341,715 cubic miles in Alberta. The discovery of massive oil reserves at Prudhoe Bay in Alaska has naturally raised hopes that similar large reserves of oil and gas will be found in the Territories, perhaps in the adjacent Mackenzie Delta or in the Arctic Islands. A major oil rush has developed in the North since the Prudhoe Bay discovery.

The early history of government in the Yukon is shared with the Prairie Provinces. Canada acquired Rupert's Land and the North-western Territory shortly after Confederation. The temporary Government Act of 1869 provided for the first administration. It applied to the present provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta and northern parts of the provinces of Ontario and Quebec and the Northern Territories as well as the Yukon Territory. The influx of miners to the Klondike gold fields led to the establishment of the Yukon as a separate territory in 1898.

The first Government of the Territory consisted of a Commissioner and a Council of not more than six members appointed by the Governor in Council to aid the Commissioner in the administration of the Territory. The Council included the judges of the Territorial Court, who were also appointed by the Governor in Council. The Commissioner in Council was given legislative powers similar to those held by the Lieutenant-Governor and the Legislative Assembly of the Northwest Territories. The Yukon Act was amended in 1899 to increase the membership of the Council to eight by the addition of two elected members who were to hold office for two years. In 1902, provision was made for three more elected members, raising the Council membership to eleven.

A fully-elected Council of ten members was introduced in 1908, when the Commissioner was prohibited from sitting in Council. In 1918 the Governor in Council was given authority by an amendment to the Yukon Act to abolish the elected Council and to substitute an appointed Council of two or more members. Second thoughts in 1919, however, led to the amendment of the Act again to provide for three elected members on the Council. From 1919 until the end of World War II, the Territorial Government remained virtually unchanged. Increased population and rising prosperity made it reasonable to increase the size of the Council to five elected members in 1951.

Between 1908 and 1960 there developed a strong tradition of separate legislative and executive powers. Frequent misunderstandings and sometimes deadlock occurred between the two branches of government. Some improvement was made in 1960 when the prohibition against the Commissioner sitting in Council was removed. In addition a Financial Advisory Committee, consisting of three members of the Council, was established to review territorial estimates before their presentation to the Council.

In 1965, further changes were made. A Budget Programming Committee was set up which includes the three members of the Financial Advisory Committee and three senior members of the Territorial Administration. Under this arrangement, the Budget Programming Committee works out the estimates for each Department with the appropriate Department Heads. Previously, the Financial Advisory Committee had only reviewed these estimates after they had been prepared by the Department Heads and approved by the Commissioner. Now the estimates are processed through the Committee and the elected Council members are involved in the actual preparation of the estimates. Further developments respecting an executive committee will be discussed later.

As in the Yukon, the early history of government in the Northwest Territories is linked with that of the Prairie Provinces. When Saskatchewan and Alberta became Provinces, the government of the remaining Northwest Territories reverted to that existing prior to 1870: an appointed Commissioner had control over all phases of government. Elected representation completely disappeared. In 1905 a Council of four appointed members was created, but no appointments were made for sixteen years. A Commissioner was appointed with all the powers previously enjoyed by the Lieutenant-Governor, the Executive and the Legislative Assembly of the Northwest Territories. Finally, in 1921, the Council already provided for by the Act of 1905 was appointed, along with two

additional members. From 1922 to 1930 few ordinances were passed, and in some years the Council did not meet at all. Until 1946 it was composed entirely of senior Federal Government officials. In that year the first territorial resident was appointed to Council. In 1951 three elected members were added for the Mackenzie District, and a fourth in 1954. After 1960, the practice of appointing Federal officials to the Council ceased, and members of the public were appointed instead, generally from outside the Territories. Three more elected members were added in 1966, and in 1967 a territorial resident was appointed to the full-time post of Deputy Commissioner.

The office of the Commissioner has had a varied history. From 1905 to 1918, the Commissioner of the Royal Northwest Mounted Police was also Commissioner of the Northwest Territories. From 1918 to 1963, the Deputy Minister of the Department of the Interior and his successors held the office. The first full-time Commissioner was appointed in 1963.

As we have already indicated, the constitutional aspirations of Canadians living in Canada's two territories are, because of the governmental structures prevailing there, necessarily more ambitious than those of Canadians elsewhere.

The vast majority of those who spoke to the Committee ultimately wanted, in a word, what other Canadians now have.

We shall set forth under several headings some of the views we heard.

#### *A. Responsible Government*

Governmental reform, whereby the policy making function is democratically placed in the hands of the people through their elected representatives, is supported. . . .

This brief urges an increase in the Territorial Council to 15 elected members, and supports the idea of a commissioner to be one of the elected members, and directed by the Territorial Council. The executive committee, which is about to be formed, should concurrently with the increase in the number of Territorial Councillors, be formed so as to provide for a majority of elected members with plans to phase out the presence of appointed members entirely. Consequent amendments to the Yukon Act to eliminate the colonial nature of the present government organization would be required as each step was taken, culminating in the amendment of Section 4 of the Yukon Act to provide for a fully responsible government in the same general terms as is now held by the provinces of Canada. (2.16:33)

A plan should be initiated for the more rapid development of responsible government in the Northwest Territories with a fully elected legislature and the immediate inclusion of elected members in the administration. In effect, the Northwest Territories government is very new, very progressive and has done a great deal. We are just asking that it be given the opportunity to do more.

We in the Northwest Territories stand in a colonial status in that we function under a commissioner and a



partially elected council. We are not dissatisfied with this, but we think things can be done better so we ask for a plan as soon as possible to meet obligations with the rest of Canada that this be carried out for a fully responsible territorial government and that almost immediately we would ask that elected members be made part of the Northwest Territories administration as has been initiated in the Yukon recently. (3.87:7)

I agree with the suggestion that has been made by the Minister in relation to the two appointments by the Territorial Council of two members of the Executive Committee headed by the Commissioner in conjunction with a makeup of the Commissioner, his two assistant Commissioners and two elected representatives on the committee. This is something that is outside the legislative body of the Yukon Act and because it is outside the legislative body of the Yukon Act gives the right to the Minister or the Commissioner on the say-so of the Minister to remove that Executive Committee that he has set up at any time. (2.16:17)

These comments are made in the light of the present legislation governing the Yukon Territory. That legislation provides that the Minister of Indian Affairs and Northern Development or the Governor in Council shall have the authority to direct the Commissioner of the Yukon Territory, from time to time, on the way the Territory is to be governed. The Commissioner is appointed by the Minister. The Territorial Council is in law advisory only. Two of the members of the popularly elected, seven-man council sit on the Executive Committee with three appointed members, the Commissioner as chairman and two assistant commissioners. The Executive Committee is to be consulted by the Commissioner and its advice is to be given full consideration. The two popularly elected members of the Executive Committee have "line" or administrative responsibility for two departments of the Territorial Government, analogous to that of a Federal or Provincial cabinet minister. There is, however, no obligation on the Executive Committee to resign in the event that its decisions are not supported by a majority of members in the Territorial Council. There is no responsible government in the Yukon Territory—or in the Northwest Territories for that matter—in the constitutional sense of the term. Indeed, the Northwest Territories does not yet have the popular participation in the Executive Committee that the Yukon Territory has.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development summed up his views on the Yukon experiment in these words:

I suggest to you that the wisest course would be to permit the Territorial Government to develop its potential in the context of the new Executive Committee which has the responsibility for those matters which lie within its legislative framework. I cannot predict at this time what form future constitutional development will take. However, my approach to this question is a flexible and experimental one, allowing for further adjustments as experience is gained and as the population and the economy of the Yukon continue to expand. (3.18:8)

## B. Provincial Status

Many Yukoners have expressed their desire for political evolution that would permit the Yukon to ultimately reach a constitutional status equal to that of the provinces.

For some unpredictable period in the immediate future, mining interests need assurance that the federal government funds will be obtainable to provide the missing logistic support needed to bring a mine into production, such as roads, power townsites, etc. As the economic base of the Yukon grows, this assurance could gradually be assumed at the Territorial level. (2.14:7)

I would like to re-emphasize something the brief is attempting to accomplish, that it is not trying to put a time limit on when the Territory becomes a province. This would be something to be decided by others, preferably by our local politicians. But the brief is intended to present a formula whereby there would be a transition, first, the administration of everything affecting the Yukon in the Yukon, and secondly, evolution to provincial status at some undetermined time. (2.14:25)

Generally this brief finds difficulty in accepting that there be established a point of development of the Territory, at which time provincial status would be available to the area upon its request. It is felt that the present sections of the British North America Act of 1871 remain the machinery for obtaining provincial status, and the matter proceed as outlined above in the brief without specific targets of population, gross territorial production or total local government revenues being fixed, since none of these factors are in themselves decisive of the matter, and upon the theory that all democratic institutions should be available to all citizens of the country, the setting of artificial targets for such does not seem to be appropriate. (2.16:35)

I feel that the time has come when the Yukon must take over its own and go into provincial status. I have heard the remarks that the time is not ripe. That is ridiculous for the simple reason that until we do have provincial status we will never get industry into the Yukon. At the present time we have potential mining companies who, in the very, very near future, will be opening up mines but that is not the only thing. We must get others than mining; we must get industry into these Territories. (2.13:7)

[Floor Questioner] I do not believe in complete election for all offices of the administration in the Yukon. Is there one case where an appointed member has not come up to . . . expectations?

[Witness] Mr. Chairman, the brief is not intended as a criticism. It is intended as a suggestion on constitutional reform for constitutional reasons. I think the simple answer is "no".

[Floor Questioner] I believe that some of these appointees from Ottawa do a much better job than some of the people who would be elected here. (2.16:50)

I have not in my own view come up with any political boundaries for the provinces in the North. We might have a combination of the Yukon and the Mackenzie. We might have the Great Slave Lake area as one particular province. Whether we have one or four I think will depend on developments as they progress through northern Canada. So I cannot give a direct answer in terms of size, numbers, or the various combinations, other than to say that I think the objective north of the 60th Parallel must be the creation of provinces within the framework of Canada. (3.86:36)

These excerpts from the evidence indicate that the consensus is not complete on the issue of provincial status in the territories, and certainly not on the timing of any grant of Provincial status. The implications of Provincial status are many, but the main concern appears to be the ability of the territories to generate enough revenues of their own to enable them to carry on as Provinces. Tied in with this is, of course, the small population of the territories, and the extra cost involved in providing "provincial style" services in the Canadian North. Some Canadians in the south see the granting of provincial status as conferring too great an economic benefit, if not immediately, then ultimately on Canada's northern residents:

With regard to the northern territories, my first concern is that they not be given provincial status particularly with the population situation as it is now because I suggest that it would make living in those territories an extremely attractive proposition. If they had all the resources turned over to them tomorrow, they could almost declare a dividend and retire on the spot.

Either those territories are going to continue to be governed from Ottawa as territories or some arrangement has to be made for internal self-government or for some sort of union. I do not see in the immediate time that internal self-government in the territories is a proposition that would benefit the rest of Canada or even be particularly viable in those territories. (3.1:18)

On the other hand, we heard also from southern Canadians who were very sympathetic to the aspirations of northerners for a greater say in the government of their part of Canada.

### C. Control of Natural Resources

It is only in this context that the average person can appreciate what it means to the Yukon's constitutional aspirations to have our natural resources heritage stolen from us by official Ottawa dictates. It means that without the revenues from our natural resources we can never be self-supporting as the provinces are. Our natural resources are our life's blood because we have a resource-oriented economy. If we cannot claim our natural resources, then it is also certain that we can never make the claim to self-determination or self-government. We shall be doomed forever to the status of second-class citizenship, always begging the federal government for "handouts" on which to subsist, and always being underdeveloped because we shall not have the revenues on hand with which to develop our area. On a smaller scale our position will be similar to Canada's always handing over control of our natural resources to outsiders in exchange for

funds with which to develop our area, but losing more and more control over the area that we are developing because others are supplying the capital and they are demanding a bigger voice in the future. We would remain always an economic colony. (2.16:60)

I think the mineral rights of the provinces go to the provincial governments and it seems to me that it is strange indeed that the Parliament of Canada can set up the mineral rights of the Northwest Territories and say that they are the rights of all Canadians. I feel that in any kind of a setup of government in the Territories, and eventual provincial status, that certainly the mineral rights or the minerals in the Territories should become a part of the Territories and be used to support the people who are living and working in the North. (3.86:39)

Eventually, of course, I think that control should be in the hands of the people who own them. But prior to that, I think we should have a clear statement as to who owns them.

We have had a statement to date telling us that the resources of the Yukon Territory and the Northwest Territories belong to the federal government. They called it the people of Canada which I take to mean the federal government. This is ownership we are talking about, not control. They are denying that Yukoners own their own natural resources, and we are the only place in Canada where this is done. Certainly no one would suggest that in a province without fear of getting shot. But in the Yukon, they seem to be able to get away with it.

As to control, at the outset, my personal opinion is this. I want immediately a clear statement from the federal government saying that the resources in the Yukon are ours; that they are being held in trust for us by the federal government. I would be quite prepared to allow the federal government to control them until such time as we are capable of taking over control and management of the resources ourselves.

Until that time I would not argue about an interim period whereby the federal government controls resources.

There is a historical precedent for this. All of the Western provinces went through this stage—Manitoba, British Columbia, and so on and so forth. At no time was it denied that the actual ownership of their resources belonged to the people within the provinces or in their areas. (2.16:66)

The position of the Government of Canada on this issue was put this way by the Minister of Indian Affairs and Northern Development:

I have asked what we would do with the resources. Are we going to keep them in a trusteeship for the residents of the North or are they to be shared by the whole population of Canada? It is a fundamental question. Some resolutions have been taken on this problem. Some people think that they should benefit all Canadians; others think that we should keep them under trusteeship for the Northwest residents. Up to now, the government has been quite neutral, that is to say, we do not keep them under trusteeship and we have not made a final decision, on



a long-term basis. But as you said, this question should perhaps be debated by the Constitution Committee which should submit a report. The Cabinet would certainly be very grateful to know your opinion on the subject. (3.18:25)

The financial capacity of any territory should not be the only factor to be considered in granting it responsible government or provincial status. Certainly some of the people of the North believe there are other factors—not the least of which is full democratic participation of all Canadians in every level of government—which are also very important. The Government of Canada itself has stated that it does “not regard the financial capacity of the Territory as an absolute criterion of political development.” (3.18:16) The difference, then, is not one of principle. From the evidence it even seems to boil down, almost, to one of accounting. In the Yukon particularly we were told that Government of Canada figures do not take into account all the revenues which emanate from the Territory. In turn, the Minister replied in these terms:

We sometimes hear comments that the finances of the Yukon are kept obscure because we do not wish to publish this information. I can assure you that this is not true. In fact, all the figures are public, but we have to admit that the financial pattern is complex and therefore difficult to interpret. I made an attempt to cast some light on this in November 1969. With this in mind, I think, it would be useful to review the matter again now, and perhaps emphasize the fact that the financial data are accessible for examination.

Appropriations for 1970-71 provide for Territorial Government expenditures of over \$25 million. Of this amount \$5.5 million will come from the Yukon's own revenue. \$6.7 million will come from the federal government under cost-sharing programs similar to those arranged with the provinces. The remainder which is nearly \$13 million comes from the federal treasury. Of that \$13 million about \$2 million could be considered as the abatement of personal and corporate income tax which the Yukon would get if it were a province.

This still is not the complete picture because there are many hidden costs in provincial type services in the Yukon for which the federal government pays directly. Some of these are the costs of the courts and the RCMP, that is to say, about \$1.25 million. There is another sum, nearly \$500,000, that is paid through the present subsidized patient day-rate at the Whitehorse General Hospital. The full cost of all new road construction in the Yukon as well as all costs for a number of other provincial-type services are paid directly by the federal departments concerned. (3.18:6)

The Minister then provided the Committee with a breakdown of revenues, and projected an estimated deficit, if the Yukon were a province, in 1970-71 of \$24,689,183. (3.18:58)

Of course, as already mentioned, fiscal capacity is not an absolute criterion. When linked, however, with a sparse population, a still developing infrastructure, and the special needs of native peoples in both Territories, it shows the difficulties in moving immediately to complete self-government and provincial status. When these factors are combined with the very real problems in communications in the North, both natural and man-made, a timetable approach raises many difficulties.

It is fair to say that the evidence generally in the Territories, and in the Yukon particularly, did not demand either self-government or provincial status immediately. Most witnesses were concerned that there be some timetable of development in constitutional affairs and that the criteria be set out in the Constitution. When any territory met these predetermined criteria, complete self government and provincial status would follow automatically. There are immense practical difficulties in this approach. If all the criteria were set out in the Constitution (assuming they could be agreed upon with sufficient certainty) it is possible a territory might qualify on all but one. Consequently, a constitutional amendment might be required in order to change the one criterion. This approach has these built-in inflexibilities. On the other hand, it is not reassuring to Northern Canadians to leave their future constitutional development completely evolutionary.

We feel that the best approach would be for the Government of Canada to make the following commitment to its Northern citizens: that the objective of northern policy is to foster full self-government and Provincial status for the territories. Administrative and legislative policies in so far as they concern the structure of government in the North should be tested against and advance this objective.

Because of the special relationship between the Parliament of Canada and the Territories, an eventual decision to admit these territories to the status of provinces should be made by the Parliament of Canada pursuant to section 2 of the British North America Act, 1871, provided that no territory should become a Province without its consent. Some provision would also have to be made at that time as to how the consent of these areas would be counted for purposes of the constitutional amending procedure and of the spending power formula.

In order to improve communications between Ottawa and the Territories at the Parliamentary level, we advocate immediate Senate representation for each of the two territories. Under the constitutional rule that a Province cannot have fewer Members in the Commons than the Senate, the appointment of two Senators for each territory would lead to an increase in the number of Members of Parliament to two for each.



## Chapter 24—Offshore Mineral Rights

### RECOMMENDATIONS

72. **The Federal Government should have proprietary rights over the seabed offshore to the limit of Canada's internationally recognized jurisdiction, and the Federal Parliament should have full legislative jurisdiction over this subject matter.**
73. **There should be no constitutional provision as to the sharing of the profits from the exploitation of seabed resources. Nevertheless, we feel strongly that the Federal Government should share the profits of seabed development equally with the adjacent coastal Province rather than with all of the Provinces.**
74. **Sable Island should be recognized by the Constitution as part of the Province of Nova Scotia.**

The question of the ownership of the seabed and the continental shelf offshore from a country's land mass is even newer in national than in international law. Under international law it was traditional that every country had the ownership of the soil under the internal waters inside the baselines from which territorial waters are measured, as well as the seabed under the territorial waters outside the baselines (whatever the location of the baselines or the accepted width of those waters may be). Then, under the Geneva Convention of 1958, national states were assigned "sovereign rights" for the purpose of exploring their continental shelves and exploiting their natural resources—not quite full sovereignty, but complete control for practical purposes. In the Convention "continental shelf" was defined as the seabed and its subsoil beyond territorial waters to a depth of 200 metres, or beyond that limit to where the depth of the waters admits of the exploitation of natural resources.

Within Canada, until the advisory opinion of the Supreme Court of Canada in November of 1967, there was no authoritative statement of the legal position between governments with respect to offshore subsoil. The Supreme Court opinion, delivered with respect to areas off the west coasts, was that the Federal Government is entitled to proprietary and other rights offshore from the historic boundaries of British Columbia, which it defined as the ordinary low-water mark. The reasoning of the Court makes it clear that there is nothing in the result peculiar to the Province of British Columbia, and that all rights in submerged lands lying outside the low-water marks of the Provinces belong to the Federal Government.

This decision was received with great dissatisfaction by all the coastal Provinces, and the Federal Government therefore proposed in December of 1968, to allow coastal Provinces to administer all lands shoreward from mineral resource administrative lines to be drawn off each coast. The Federal Government would concede to the coastal Provinces all revenues derived from the mineral resources of the submerged lands within these lines. It would itself administer offshore mineral rights seaward from the administration lines, but the revenues accruing from these resources would be placed in a single national pool from which half of the revenues would be made available to the provinces concerned.

The Federal proposal would, for greater certainty, draw the administration lines on the basis of the geodetic grid system. They would be so drawn as to enclose for the benefit of the coastal Province the sea bottom on the west between Vancouver Island and the mainland, and on the east large areas beneath the Bay of Fundy, Northumberland Strait, and the Jacques-Cartier Passage, as well as in each case areas adjacent to off-lying islands.

The importance of the problem is indicated by the fact that the continental shelf areas adjacent to Canada have been estimated to be equal to almost 40% of the total land area of Canada, and probably possess substantial mineral resources, particularly oil and gas. Understandably, the Federal proposal has not met with a favourable reaction from the Provinces.

We believe that the orientation of the Federal proposal is the right one: there should be both Federal and Provincial participation in the revenues from these submerged lands, even though the administration should be principally Federal. It is owing to Federal action that there is a Canadian claim to these lands—through, for example, the Canadian participation in the 1958 Conference on the Continental Shelf and the Federal assertion in 1970 of a 12-mile territorial sea. Further expansion of Canadian rights could come about only through further Federal initiatives. It therefore seems fitting that the Federal Government, as the possessor of our international personality and the guardian of our international rights, should have the proprietary right in the seabed.

In addition, Provincial revenues derived from natural resources have been integrated in the equalization formula since 1967. This fact has to be taken into account when considering the question of sharing the revenues associated with offshore mineral rights between the Pro-

vincial and Federal Governments. With respect to the Provincial share of those revenues, it can be said that in most cases, all Provinces will benefit directly or indirectly from any exploitation of offshore minerals in Canada through the equalization formula. Conversely, there will be in most cases an extra cost, in terms of increased equalization grants to Provincial governments, to be absorbed by the Federal Government. Because of this additional cost and because revenues to be derived from offshore mineral rights should be used, to some extent, to reduce regional disparities, we believe that the Federal Government should have its share of those revenues.

But it also seems fitting that the coastal Provinces should have a share in the profits. Such matters have to be determined by man-made criteria rather than by natural principles. Until 1930, when it finally yielded them to the Provinces, the Federal Government had the proprietary rights to minerals in the soil of Alberta, Manitoba and Saskatchewan. It was this surrender of title which made Alberta into one of the "have" provinces in Canada, and considerably aided the economy of Saskatchewan. The "have not" Atlantic Provinces might similarly be the beneficiaries of a decision to cede them a substantial share in the profits resulting from offshore resource development.

However, we would not propose a constitutional provision respecting the sharing formula for the profits. We do agree with the Federal proposal that 50% of the profits should go to the Provinces, but we feel strongly that the sharing should be directly between the Federal Government and each coastal Province rather than through a national pool. In other words, we do not think that all the Provinces, or even all the coastal Provinces, should share equally.

As we have mentioned above, some redistribution of those revenues will take place even without a national pool, through the general equalization formula and through the Federal share of the revenues. The coastal Provinces should share in proportion to the revenue derived from that portion of the submerged lands adjacent to their provincial portion. While this would work to the disadvantage of some Province or other from time to time, we feel that it would assure each coastal Province that it was deriving all the revenue that the adjacent resources and a free market could produce.

There is a particular problem with respect to Sable Island, a long sandbar about 150 miles off the coast of Nova Scotia. On the one hand, the British North America Act appears to give the Federal Government both jurisdiction over and proprietary title to the Island. Section 91(9) of the Act specifically mentions it as a head of Federal legislation jurisdiction ("Beacon, Buoys, Lighthouses, and Sable Island") and the Third Schedule to the Act lists it among the provincial public works and property which would become the property of Canada. On the other hand, section 7 of the Act provides that "Nova Scotia . . . shall have the same limits as at the passing of this Act", and there is much evidence both before and after Confederation to suggest that the Island has always been considered part of Nova Scotia. It may be that the best interpretation to be given to the words "Sable Island" in the B.N.A. Act is that they confer Federal title and jurisdiction only to the lighthouse and other aids to navigation on the Island, or at most to the Island's surface.

In the light of Nova Scotia's historic claims to Sable Island, we feel that the Federal Government should relinquish any claim it may have to proprietary rights in the land or mineral rights of Sable Island, and we recommend that in a new Constitution the Island should be recognized as part of the Province of Nova Scotia.

## Chapter 25—International Relations

### RECOMMENDATIONS

75. Section 132 of the British North America Act should be repealed.
76. The Constitution should make it clear that the Federal Government has exclusive jurisdiction over foreign policy, the making of treaties, and the exchange of diplomatic and consular representatives.
77. All formal treaties should be ratified by Parliament rather than by the Executive Branch of Government.
78. The Government of Canada should, before binding itself to perform under a treaty an obligation that deals with a matter falling within the legislative competence of the Provinces, consult with the Government of each Province that may be affected by the obligation.
79. The Government of a Province should remain free not to take any action with respect to an obligation undertaken by the Government of Canada under a treaty unless it has agreed to do so.
80. Subject to a veto power in the Government of Canada in the exercise of its exclusive power with respect to foreign policy, the Provincial Governments should have the right to enter into contracts, and administrative, reciprocal and other arrangements with foreign states, or constituent parts of foreign states, to maintain offices abroad for the conduct of Provincial business, and generally to cooperate with the Government of Canada in its international activities.

The conclusion of a treaty is the final step in a series of negotiations between two or more states possessing internationally recognized sovereignty. For a federation the treaty-making power is a manifestation of complex internal relationships which have no parallel in unitary states. In the case of Canada the situation is even more complicated than for many other federal states, because there is no constitutional provision which settles jurisdictional questions. Although the legal question concerning jurisdiction over international relations arose in Canada with the Statute of Westminster in 1931, it became a matter of political importance because of Quebec's recent desire to establish relations abroad especially with French-speaking countries. Until very recently, Canada's international activity and consequent foreign image has almost exclu-

sively reflected its Anglophone side. Quebec's concern, and the new Federal policy of bilingual government, have led to a new emphasis on relations with the Francophone countries and to the projection of a more bilingual international image. But the problems in this general area have not yet been resolved at the legal level.

The prevailing international rule is that there should be a single international personality for all governments, including federations, and that there should be ultimate control by the central government in a federation even if some leeway in international affairs is allowed to the regional governments. Such a single international personality was definitely recognized by the Vienna Convention on the Law of Treaties in 1969.

In most federal constitutions, the central government is invested with power over international relations. In some constitutions, like that of the U.S.S.R., the regional governments are allowed a certain degree of participation by the constitution, but it is largely fictitious if the internal political structure is taken into account. Other federations, like West Germany, grant regional governments the right to conclude treaties within their jurisdiction, but with certain restrictions. However, this power has tended to become obsolete.

The Canadian Constitution makes no mention whatsoever of treaty-making except in a colonial context. Section 132 of the B.N.A. Act provides that: "The Parliament and Government of Canada shall have all Powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries." Since Canada's participation in the British Empire ended with the Statute of Westminster in 1931, the only formal treaty power in our Constitution is now a spent provision.

The right to sign and ratify treaties has traditionally been regarded in parliamentary government as a prerogative of the executive. However, treaties which require implementation have to be carried out by passing legislation in Parliament. Where the subject matter is one which falls wholly or partly under provincial jurisdiction, Provincial legislation is also necessary for implementation.

Since there has been no constitutional provision for treaty-making in areas of shared jurisdiction, the Federal Government has frequently signed international conventions subject to the reservation that it accepted the con-



vention only to the extent of Federal constitutional jurisdiction. It has also been able in some instances to obtain the consent of the Provincial Governments to ratification, as in the case of the recent International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, though this required five years of Federal-Provincial negotiation. There has also been a serious problem concerning Provincial initiatives in the international arena in commercial and cultural activities, somewhat ameliorated by the willingness of the Federal Government to sign "umbrella treaties" with foreign states which would validate subsequent agreements between that state and a Canadian Province. Such a treaty was worked out with France in 1965 and Quebec and France concluded subsequent cultural agreements. However, this is a piecemeal solution to a general problem.

We recommend that section 132 of the B.N.A. Act should be replaced by provisions incorporating the following principles:

(1) the Federal Government should have exclusive power respecting foreign policy, the making of treaties, and the exchange of diplomatic and consular representatives;

(2) all formal treaties should be ratified by Parliament rather than by the executive Branch of Government;

(3) the Government of Canada should, before binding itself to perform under a treaty an obligation that comes within the legislative competence of the Provinces, consult with the Government of each Province that may be affected by the obligation;

(4) the Government of a Province need not take any action with respect to an obligation undertaken by the Government of Canada under a treaty unless it has agreed to do so;

(5) subject to a veto power by the Government of Canada in the exercise of its exclusive power with respect to foreign policy, the Provincial Governments should have the right to enter into contracts and administrative, reciprocal and other arrangements with foreign states or constituent parts of foreign states, to maintain offices abroad for the conduct of Provincial business, and generally to cooperate with the Government of Canada in its international activities.



## PART V—SOCIAL POLICY

### Chapter 26—Social Security

#### RECOMMENDATIONS

81. In the area of social security, there should be a greater decentralization of jurisdiction with a view to giving priority to the Provinces according to recommendations 82, 83 and 84.
82. With respect to social services, the present exclusive jurisdiction of Provincial Legislatures should be retained.
83. With respect to income insurance (including the Quebec and Canada Pension Plans), jurisdiction should be shared according to the present section 94A of the British North America Act, subject to the following exceptions:
  - (1) Workmen's Compensation should be retained under the exclusive jurisdiction of the Provincial Legislatures;
  - (2) Unemployment Insurance should be retained under the exclusive jurisdiction of the Canadian Parliament.
84. With respect to income support measures:
  - (1) Financial social assistance (Canada Assistance Plan, allowances to the blind, disability allowances, unemployment assistance) should be under the exclusive jurisdiction of the Provincial Legislatures;
  - (2) Veterans' allowances and allowances to Eskimos and Indians living on reserves should continue to be the exclusive responsibility of the Canadian Parliament;
  - (3) Demographic grants (old age pensions, family allowances and youth allowances) and guaranteed income payments (guaranteed income supplement) should be matters of concurrent jurisdiction with limited Provincial paramountcy as to the scale of benefits and the allocation of Federal funds among these income support programs. Thus the Federal Parliament would retain concurrent power to establish programs and to pay benefits to individuals under these programs. However, a Province would have the right to vary the national scheme established by Parliament with respect to the allocation within the Province between the various programs of the total amount determined by the Federal Government and with respect to the

scale of benefits paid to individuals within the Province according to income, number of children, etc., within each program; provided that the benefits paid to individuals under each program should not be less than a certain percentage (perhaps half or two-thirds) of the amounts which would be paid under the scheme proposed by the Federal Government.

For government responsibilities which did not exist in 1867 or which have developed considerably since then, legislative jurisdiction has to be inferred from constitutional provisions which do not deal with them directly. Social security comes under this category. The provisions which are most relevant to this subject are paragraphs 6, 7 and 8 of section 92 which give exclusive authority to the Provincial Legislatures over public and reformatory prisons, hospitals, asylums, charities and eleemosynary institutions, as well as municipal institutions, and paragraphs 11 and 28 of section 91 which grant legislative authority to the Canadian Parliament with respect to marine hospitals and penitentiaries.

Since the expression "social security" lends itself to various interpretations, for the purposes of this report we define it as including *social services* (health and welfare services), *income insurance measures* (unemployment insurance, workmen's compensation, retirement insurance) and *income support measures* (family and youth allowances, old age security, guaranteed income supplement, financial social assistance, veterans' pensions and allowances).

Several provisions have been added to the original British North America Act in the field of income insurance and income support. A constitutional amendment in 1940 transferred to Parliament exclusive power over unemployment insurance. Then, in 1951, section 94A granted Parliament concurrent legislative power with respect to old age pensions; a 1964 amendment extended this power to cover survivors' and disability benefits irrespective of age. Section 94A now reads as follows: "The Parliament of Canada may make laws in relation to old age pensions and supplementary benefits, including survivors' and disability benefits irrespective of age, but no such law shall affect the operation of any law present or future of a provincial legislature in relation to any such matters."

The Victoria Charter proposed in Article 44 to extend the Federal jurisdiction in section 94A to cover family, youth, and manpower training allowances. In Article 45 it



also proposed the following limitation: "The Government of Canada shall not introduce a bill in the House of Commons in relation to a matter mentioned in section 44 unless it has at least 90 days before such introduction, informed the Government of each Province of the substance of the proposed legislation and requested its views thereon". Article 44 of the Charter corresponds exactly to section 94A of the B.N.A. Act, with the addition of the three subject matters mentioned.

We place particular importance on section 94A and income support problems in general, since this matter has been a cause of disagreement between the Federal Government and the Provinces, especially the Province of Quebec. In fact, it seems that the Quebec Government's refusal to endorse the Victoria Charter stems from its dissatisfaction with Articles 44 and 45.

The provision in section 94A that "no such law shall affect the operation of any law present or future of a provincial legislature in relation to any such matter", is controversial. Was it intended to establish Provincial paramountcy (which would be a constitutional novelty), or to exclude the application of Federal paramountcy? Since this formula was also used in Article 44 of the Victoria Charter, we feel that it would be advisable to restate it in order to avoid ambiguity.

In our view, there should be more decentralization in the field of social security with a view to giving the Provincial Legislatures priority, in accordance with the following specific recommendations.

First, the present exclusive Provincial jurisdiction over social services should be retained.

With respect to income insurance measures (including the Canada and Quebec pension plans), jurisdiction should be shared in accordance with section 94A of the B.N.A. Act, except as follows: workmen's compensation should continue to be the exclusive responsibility of the Provincial Legislatures; unemployment insurance should continue to come under the exclusive jurisdiction of the Canadian Parliament.

With respect to income support measures:

- (1) Financial social assistance (Canada Assistance Plan, allowances for the blind and the disabled, unemployment assistance) should be the exclusive responsibility of the Provincial Legislatures.
- (2) Parliament should continue to have exclusive jurisdiction over veterans' allowances and allowances to Eskimos and Indians living on reserves.
- (3) Parliament and the Provincial Legislatures should enjoy concurrent powers as regards demographic grants (demogrants) such as old age security, family allowances and youth allowances and as to guaranteed income payments (guaranteed income supplement), with limited Provincial paramountcy as to the scale of benefits and the allocation of Federal funds among these income support programs.

More specifically, jurisdiction over demogrants and guaranteed income should be shared in the following way. The total amount spent, in the form of demogrants and guaranteed income payments, including family allowances and youth allowances, old age pensions and the

guaranteed income supplement, should be set and financed by the Federal Parliament (without excluding the Provincial Legislatures' power to create and finance their own programs). Benefits to individuals under the different programs (excluding specific programs created and financed by the Provincial Legislatures), should be paid by the Federal Government. The Federal Parliament would be responsible for establishing national standards for each program. However, each Provincial Legislature would be free to modify the Federal program as regards the distribution of the total amount set by the Federal Parliament for the various programs and as regards the scale of benefits paid to individuals according to income, number of children, etc., for each program. In each Province, the benefits paid to individuals under each program might not fall below a certain percentage (perhaps half or two thirds) of the benefits paid in accordance with the national standards in the program established by the Federal Parliament. The total amount determined by the Federal Parliament would be distributed among the Provinces according to the amount each Province would receive if the Federal program were applied in all Provinces.

As a result of this recommendation, the Federal Parliament would determine the total amounts to be paid for family allowances, old age pensions, including old age supplements, and youth allowances. However, it would be up to the Provincial Governments to decide how this total amount would be distributed among the different programs and to set the scale of benefits under each program. It is our belief that this recommendation meets most of the arguments put forth by the Federal and Provincial Governments.

In determining the total amount paid to the Provinces for these four income support programs, the Federal Parliament could make an even more extensive redistribution of income than now, since the distribution and financing of benefits to individuals under the four programs would continue to be the responsibility of the Federal Parliament.

Our recommendation would make for a redistribution of income better suited to the needs and characteristics of each Province, while allowing the Provincial Legislatures to determine the portion of the total amount which would be allocated to each program. The Provincial Governments could even agree on a formula which would, in their opinion, be best suited to each program. It is quite conceivable, for example, that the family allowance benefit paid for the first child would be different from the benefits paid for the second, third or fourth child. Similarly, Provincial Legislatures would be free to have old age pensions vary according to the recipient's income.

Since according to our proposal the Federal Government would continue to collect taxes from all Canadians and to send cheques to people throughout the Country, Canadians would still be reminded of the *raison d'être* of this redistribution—what the Federal Government calls a "feeling of Canadian unity which is both the cause of the redistribution of income between Canada's people and regions and the result of such a measure."

We feel that it is very important to be able to transfer payments easily to individuals who move from one Province to another. Such transferability, however, need not imply equality of payments. But the assurance must be

given that a person will not be deprived, even briefly, of such a payment because he has just moved. Payments are easily transferable when it is the Federal Government that sends out the cheques to individuals everywhere in Canada.

Our proposal implies that the Federal Government would keep control over the tax fields used to finance income support programs, and determine the total cost of these different programs. It would maintain the Federal Government's power to implement an effective economic policy. This is so because it is less important for the Federal Government to decide who will receive what than to determine the total amount paid for all programs and to keep control over tax fields which serve to finance these programs. Therefore, our proposal adds to the flexibility of the Provincial Governments with respect to these programs and yet maintains the Federal Government's power to influence the economy.

The Quebec Government has stressed the integration of the different programs with regard to income security and the importance of adapting each program to the characteristics of the regional, economic and demographic structures of the Province. We feel that our proposal meets this view to a large extent. We also meet another argument of the Quebec Government according to which "all the social security measures are in direct relation to the culture of a people and allow it to express itself as an entity." It is our belief that as far as demogrants and guaranteed income are concerned, the total amount paid is relatively less important to Provinces than its allocation and the social choices this involves. Furthermore, our recommendation would allow a Provincial Government to create and finance a given program which will meet specific needs.

For these reasons we believe that the comprehensiveness of our proposals is consistent both with principle and with the needs of the country as a whole.

## Chapter 27 — Criminal Law

### RECOMMENDATIONS

85. Since we believe that each Province should be able to regulate the conduct of its own people in such matters as the operation of motor vehicles, Sunday observance, betting, and lotteries, the Federal Parliament should have the right to delegate even to a single Province legislative jurisdiction over any part of the criminal law.
86. Because there is some ambiguity resulting from current practice, if not from the Constitution, the Federal power over the administration of criminal justice should be made clear so that the Federal Parliament would be seen to have clear and undoubted jurisdiction to enforce its own laws in the criminal field.

Because of the limitations which the Judicial Committee of the Privy Council placed upon the General Power and the Trade and Commerce Power, the Criminal Law Power in section 91(27) has turned out to be one of the most comprehensive powers possessed by the Federal Government. However, while this power is stated to be exclusively Federal, the Provinces are given jurisdiction by section 92(15) over "The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this section", coupled with jurisdiction over provincial prisons (section 92(6)) and over the administration of justice in the Province (section 92(14)).

What this amounts to in fact is that there is a concurrent jurisdiction over criminal law, the Provincial power being narrower and subject to Federal paramountcy in cases of unresolvable conflict. This concurrency is nowhere more evident than in a series of recent Supreme Court of Canada decisions (*O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Mann v. The Queen*, [1966] S.C.R. 238; *R. v. Binus*, [1967] S.C.R. 594; and *R. v. Peda*, [1969] S.C.R. 905). In order to uphold Provincial jurisdiction over the offence of careless driving in the face of the Federal offence of dangerous driving, the Court finally felt forced to establish overly refined degrees of advertence within the *mens rea* (guilty mind) necessary for conviction. We do not disapprove of the result of these cases, but we do believe that they leave very little reason for maintaining the fiction that criminal law is an area of exclusive Federal jurisdiction. We have therefore had to face the question whether the Constitution should explicitly recognize the concurrent Provincial power over criminal law which we believe actually exists.

We believe there is an even better reason for a Provincial role in the criminal law area than the clarification of concepts and the improved resolution of conflicts. The criminal law is, after all, an expression of the moral views and the mores of a people, and it is obvious that the views of Canadians in matters of behaviour differ considerably across the country, and often markedly from Province to Province. In the United States this is recognized by locating the criminal law power principally in the state governments with a merely supplementary power in the federal government. We see no need for so radical a change in Canadian federalism, but we can also see no reason why each Province should not be able to regulate the conduct of its own people in matters such as the laws relating to the operation of motor vehicles, lotteries, betting, and Sunday observance. For instance, Ontario would like greater latitude with respect to off-track betting, Quebec with respect to lotteries and gaming generally. To some extent Provincial option is now provided for by Federal law, but on a piecemeal and limited basis. We favour greater freedom for the Provinces to control the behaviour of their people, and to experiment on a province-wide scale.

Since the matters over which we would like to see provincial jurisdiction fall largely into what we think of as the regulatory area, we gave some consideration to recommending Provincial jurisdiction over *mala prohibita* (things which are evil mainly because prohibited), while retaining an exclusive Federal power over *mala in se* (things which are evil in themselves). The distinction between the two categories, however, is not always clear within the criminal law. In addition, often what causes social conflict is the very question of classification. For instance, some regard gambling as at worst a *malum prohibitum*, whereas to others it is a *malum in se*. Moreover, such a distinction would preclude even the possibility of Provincial jurisdiction in the area of *mala in se*.

We have therefore decided to recommend, in this one area, a power of delegation from the Federal to the Provincial Legislatures. We believe it should be exercisable at the option of a single Province, subject to the concurrence of Parliament. Obviously, Parliament would not delegate a power to one Province which it was not prepared to delegate to others, but one Province might wish to institute, for example, government-controlled off-track betting, while other Provinces might have no interest whatsoever in obtaining such a power. We assume that Parliament would not delegate to one Province jurisdic-



tion over matters like the use of marijuana which might then embarrass the other Provinces and the Federal Government because of smuggling across provincial borders. Naturally we hope that the Provinces would be prepared to establish uniform legislation in those parts of delegated fields where uniformity may be of importance. But we believe that the delegation of many subjects within the criminal law power to the Provinces would be beneficial in allowing people to have criminal legislation which more closely reflected the consensus in their part of the country as to socially tolerable behaviour. We see this as a gain for democracy, and in line with our other recommendations for fuller Provincial control over the quality and style of life.

There is one matter within the area of criminal justice where we believe Federal jurisdiction should be more clearly delineated and exercised. We refer to the administration of criminal justice. Section 91(27) gives jurisdiction

to the Federal Government over "The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters". Section 92(14), on the other hand, provides for Provincial jurisdiction over "The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts." The existing Federal power over procedure in criminal matters is probably wide enough to establish complete Federal control in all prosecutions under criminal legislation, and the Federal Government takes the position that the largely Provincial administration now existing in this area is a matter of Federal tolerance, not a constitutional right. We believe it would be desirable to have a clear constitutional solution, and that the Federal Parliament ought to have jurisdiction with respect to the enforcement of its own laws.

## Chapter 28—Marriage and Divorce

### RECOMMENDATIONS

- 87. In keeping with our principle of control by the Provinces of their social destiny, the jurisdiction over "Marriage and Divorce" should be transferred to the Provincial Legislatures, subject to an agreed common definition of domicile.**

There are very few areas of the law which come more directly or more intimately in contact with the lives of the average citizens of a country than the law relating to marriage and divorce. Under section 91(26) the legislative power over "Marriage and Divorce" is an enumerated power given to the Parliament of Canada. In addition, the British North America Act also grants the exclusive authority to make laws in relation to "The Solemnization of Marriage in the Province" to the Provinces under section 92(12). The interpretation of these respective heads of Federal and Provincial power has been argued in the courts on a number of occasions.

One of the issues argued has been: does the provincial power over solemnization extend only to the regulation of the formalities by which the contract of marriage is to be authenticated or can it also affect in any way the validity of the marriage itself? In *Re Marriage Legislation in Canada* [1912] A.C. 880, Viscount Haldane, L.C. said on this issue that the "jurisdiction of the Dominion Parliament does not, on the true construction of ss. 91 and 92, cover the whole field of validity." The Privy Council considered that section 92(12) operated "by way of exception to the powers conferred as regards marriage by s. 91, and enables the provincial Legislature to enact conditions as to solemnization which may affect the validity of the contract". Viscount Haldane later said:

Prima facie these words appear to their Lordships to import that the whole of what solemnization ordinarily meant in the systems of law of the provinces of Canada at the time of confederation is intended to come within them including conditions which affect validity.

As an example of the application of Viscount Haldane's principle, it was decided in *Kerr v. Kerr et Al.*, [1934] S.C.R. 72, that there was no doubt that, in the exercise of its jurisdiction under section 92(12), the Legislature of a Province may lawfully prescribe the consent of the parents or guardian to the marriage of a minor, as an essential element in the ceremony of marriage itself. As Chief Justice Duff said:

Nor have I any doubt that by s. 17(1) [of the Ontario Marriage Act] the consents required are prescribed as elements in the ceremony. These requirements apply to all marriages celebrated in Ontario, and to no marriages but those celebrated in Ontario, whether the parties to the marriage be domiciled in Ontario or elsewhere. The legislature is, I think, dealing with the solemnities of marriage and not with the capacities of the parties.

Chief Justice Duff said later in his judgment:

The authority of the provinces, therefore, extends not only to prescribing such formalities as properly fall within the matters designated by "Solemnization of Marriage", they have the power to enforce the rules laid down by penalty, by attaching the consequence of invalidity and by attaching such consequences absolutely or conditionally. It is within the power of a province to say that a given requirement shall be absolute in marriages. This, of course, is always subject to the observation that a province cannot under the form of dealing with the "solemnization of marriage", enact legislation which, in substance, relates to some part of the subject of "marriage", which is not reserved to the provinces as a subject of legislative jurisdiction.

As Mr. Justice Lamont said in the same case:

The provincial legislature is, therefore, competent by apt legislation to make the preliminaries, leading up to the marriage ceremony, conditions precedent to the solemnization of the marriage. From this it follows, in my opinion, that the legislature is also competent to declare that in the event of these conditions precedent not being complied with no valid marriage has taken place.

Provincial Legislatures have considerable authority at the moment to deal with many aspects of family law in Canada. Professor Bora Laskin, as he then was, points out:

Legislative power to deal with the substantive law of alimony has been held to belong to the Provinces . . . . So, too, legislative power in relation to maintenance. . . . Equally, it is within provincial legislative power to deal with the protection of children and with their custody and support, or the support of spouses inter se . . . (Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 3rd edition, 1028)

The Divorce Act (Canada) 1968 provides for certain auxiliary relief in an action for divorce including alimony, and maintenance for a spouse and children of a marriage.

Throughout the world social attitudes vary widely on marriage and divorce. Some societies view marriage almost exclusively as a religious ceremony in which the state has only a marginal interest; others treat marriage as purely a social contract in which the state may or may not have a substantial interest. There are different religious, ethical and social views of marriage and divorce in Canada, and particularly of divorce, but, of course, the variations are within much narrower limits. Yet there certainly have been important differences (although perhaps relatively fewer now) between regions in Canada. By having the legislative power over "Marriage and Divorce" a Federal power under section 91(26), it has been argued that this makes divorce law less responsive to change. It is argued that the law is framed to meet the objections of those groups which are least amenable to change—that the tail wags the dog, so to speak. On the other hand, if the legislative power were to be transferred to the Provinces it is likely that the laws would conform more closely to the social and ethical values of the Canadians living in that Province, and be a more genuine and particular expression of their social philosophy. There does not appear to be any real merit in the argument that Canada ought to have any "national standard" with respect to divorce.

It is true that almost all Canadians abhor marriage breakup and its attendant family and social problems. But in this area the law is largely a procedural device for ameliorating the effects of a situation which has developed for extra-legal reasons. The substantive law of divorce results in remedies to those in its jurisdiction who have already decided that their marriage is dead. The relative degree of ease in obtaining a divorce induces very few to leave any real marriage—so long as the law does not countenance the completely frivolous causes of action. It does not imply that any jurisdiction views marriage

with any less sanctity, or that a particular jurisdiction hoped any less at the outset of the marriage that it would succeed. The transfer of jurisdiction over divorce means that, if a marriage has failed, one jurisdiction may choose to grant relief for reasons emanating from its particular social philosophy, whereas another, with a differing philosophy, may choose not to give relief. The reason for the difference may be readily understood. The fact, however, that one Canadian living in a particular province might get a divorce where another might not should not offend anyone deeply. (For many years, prior to the Divorce Act (Canada) 1968, Nova Scotians could get a divorce on the basis of cruelty while other Canadians could not.) We accept this phenomenon in the rest of the world as a condition of pluralism. We ought to be able to do the same for our fellow countrymen.

In view of the general principle supported in this Report that, broadly speaking, social policy ought to be within Provincial jurisdiction where possible, we believe that a transfer of jurisdiction over "marriage and divorce" is desirable. This would allow for a more integrated approach to family law within Provincial jurisdictions. It would also allow for a more integrated family law approach within the two legal systems in the country, the civil and common law systems.

Of course, in the event such a transfer of jurisdiction to the Provinces were to occur, certain protections would be required for Canadians, especially an agreed common definition of domicile. It would be more than unseemly if a Canadian citizen were married in the eyes of one Province and not in another! But we are confident that many problems which might grow out of our recommendation can be met within the developing framework of our present law. The values to be achieved by the transfer of jurisdiction, through making the law of divorce more relevant to the community in which it will be applied and of which it, we hope, will be an expression, are worth some inconvenience in the inter-jurisdictional recognition of divorce decrees.



## Chapter 29—Education

### RECOMMENDATIONS

88. Education as such should remain an exclusively Provincial power as at present, subject to the guarantees for minorities set out elsewhere in this Report.
89. The Provinces should create a permanent office for cooperation and coordination in education, and Federal participation should be confined to the area of Federal jurisdiction over the education of native peoples, immigrants, and defence personnel and dependents.

If it is recognized that people are the greatest resource of Canada, then it follows that Canadians should have equal opportunity regardless of what part of a province or what region they live in. We apply the same principle to education. Since it moulds the lives of the citizens as well as in a sense the future of the country, it is of prime concern to the government and to the citizens. Canada is basically a bilingual and multicultural country, and this fact should be appropriately reflected in her educational policies.

Under the provisions of the British North America Act, and subject to section 93 as well as the corresponding legislation concerning Manitoba, Saskatchewan and Alberta and the 1949 Amendment regarding Newfoundland, education comes under the jurisdiction of the Provinces. Since the passing of the Act, great changes have taken place in the character of the population and in economic, technological and social conditions, which have produced a progressive, affluent, urban-oriented society. Consequently the Federal Government has had to assume an indirect and limited role in education.

Many witnesses favoured a definite role in education for the Federal Government. Many others, particularly in

Quebec, favoured the retention of, or return to, full Provincial jurisdiction in education, and opposed any interference by Federal authorities. The majority, however, supported the idea that, under a federal system, and mainly for reasons of mobility, more coordination should be developed between various Provincial programs. Most of them suggested that a mechanism be provided for the coordination and cooperation of the Provinces in general educational policies; they also favoured the working out of a formula which, without affecting the jurisdiction of the Provinces in this field, would be in their best interest as well as that of the country as a whole.

After carefully considering all the views that were expressed across the country and fully respecting the concern of the Provinces, especially Quebec, the Committee has come to the conclusion that education as such should remain an exclusively Provincial power as at present under section 93 of the B.N.A. Act. Despite the undoubted value of a subordinate Federal role in education, especially in promoting bilingualism, we feel that it would be preferable for the Federal Parliament to pursue its legitimate goals in education, culture and research through existing Federal powers, like the spending power, rather than through a direct, even though subordinate, power in the field of education.

We hope that the Provincial Governments will continue to meet at the ministerial level to discuss cooperation and coordination and that these meetings will be put on a more permanent basis. In our view it would be highly desirable if the Provinces created a permanent national office for cooperation and coordination. The Federal Government could have a subordinate participation confined to the extent of its constitutional jurisdiction in the educational field as regards native peoples as well as through the departments of Defence and Immigration.

## Chapter 30—Communications

### RECOMMENDATIONS

90. The Parliament of Canada should retain exclusive jurisdiction over the means in broadcasting and other systems of communication.
91. The Provinces should have exclusive jurisdiction over the program content in provincial educational broadcasting, whatever means of communication is employed.

The question of communications in its contemporary sense was not a large one for the Fathers of Confederation, since in 1867 "communications" meant mainly "transport", except for the newly-born telegraphic system. Thus the British North America Act deals with this subject only in section 92(10)(a) and (b), where it establishes Federal jurisdiction for "Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province" and "Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country". Telephones as we know them, let alone radio, television and satellites, were hardly imaginable then. Our discussion in this chapter relates only to communications and does not include transportation.

In 1932 the Privy Council, relying in large part on the Federal General Power, held the regulation and control of radio communications to be within the exclusive jurisdiction of the Federal Parliament. Since that time Parliament has regulated radio, and subsequently television, broadcasting.

The Province of Quebec, which has always jealously claimed and preserved its exclusive jurisdiction in the field of education under section 93 of the B.N.A. Act, early claimed an extension of that jurisdiction to the field of communications, and in 1945 passed its own Broadcasting Act authorizing the creation of a Provincial broadcasting system. In the face, however, of the refusal of the Federal Government to issue a broadcasting licence to Provinces or corporations owned by them, the Quebec Government proceeded no further, though the Act was not repealed.

While the desirability of Federal jurisdiction was reaffirmed in 1957 by the Report of the Fowler Royal Commission on Broadcasting, an Advisory Committee to the Secretary of State recommended in 1965 that "licences should in future be granted to educational institutions or corporations, even if they are wholly or partly owned by

the provincial Governments. . . ." (*Report of the Committee on Broadcasting*, 1965, p. 278). In 1966 the Federal Government announced in a White Paper on Broadcasting that it was prepared to enter into agreements with any Province to make public service facilities available, and the Broadcasting Act of 1968 set out that position in these words: "facilities should be provided within the Canadian Broadcasting System for educational broadcasting" (section 3(i)).

Consequently from 1932 to the 1968 Federal Broadcasting Act we can detect some evolution from exclusive Federal control of the field of communications to an acceptance by the Federal Government that Provinces might share Federal facilities in the field of educational broadcasting. Moreover, in 1968 the province of Quebec revived the 1945 Broadcasting Act creating Radio-Quebec. The position of Quebec was clearly stated in the brief presented by its Government at the Constitutional Conference in Ottawa in February 1968:

Another area to which the Quebec Government attaches the utmost importance concerns media for the dissemination of education and culture, particularly radio and television. As things now stand, the provinces are a long way from playing the part that should normally be theirs in this field. Since frequencies are controlled by Ottawa, allocation of radio and television stations within Quebec boundaries was made without our Government being given the slightest voice in the matter. This situation results from the interpretation given by the Courts to our constitution, and is unacceptable to Quebec.

The changes required in this area will have to take into account the various components of broadcasting; we refer particularly to such organizations as the Board of Broadcast Governors and the Canadian Broadcasting Corporation . . . . Airwaves are rightfully considered to be in the public domain; they cannot and must not be the federal government's appanage. Just as program content, allocation of frequencies can have serious repercussions at the cultural level. Quebec cannot tolerate any longer being kept outside a field where her vital interest is so obvious, especially in view of the potential impact of audio-visual means of mass communication in educating both children and adults. (Government of Quebec, *Brief on the Constitution* presented to the Constitutional Conference, February 5-7, 1968, pp. 15-16).

In 1969, Quebec introduced the Quebec Broadcasting Bureau Act to update the 1945 Act. Although the Bureau was granted wide powers, programs produced by it were required still to be transmitted by Federally licensed stations. Following this legislation the Federal Government cancelled its plans to establish a Federal Educational Broadcasting Agency, and moved towards the recognition of a Provincial role in educational television.

The principal constitutional problem has not been provincial rights in the field of education as such, but rather what type of broadcasting constitutes education. Ontario and Alberta were as interested as Quebec in arriving at a solution, and in 1969 the Secretary of State and the Council of Ministers of Education worked out a definition acceptable to all for purposes of implementing the new policy. Professor Ronald Atkey has commented:

The new definition appears to be more in accord with the provinces' exclusive constitutional jurisdiction in the field of education . . . .

Related to the definition and financial matters (above) is the question whether the "broadcasting framework" provided by the Federal Government for educational broadcasting is indeed a viable one within which each of the provinces can effectively carry out its constitutional responsibilities. ("The Provincial Interest in Broadcasting under The Canadian Constitution", *Ontario Advisory Committee on Confederation*, 1970, Volume 2, pages 228-229).

Under this new arrangement Alberta and Ontario have already set up their own extensive systems of educational television.

In the meantime another development has occurred—broadcasting by satellite. The Federal Government has been actively involved in a satellite program in the past few years. Faced with this important technical advance and limited by its own financial means, the Province of Quebec has been involved in talks with France on the question of sharing the French satellite system which is itself based on a Franco-German satellite project agreement.

We recommend that the Provinces should have exclusive control over program content in Provincial educational broadcasting, and that this principle should be carried through from radio to television to telephones to satellites and to any new invention in the same field. In other words we recognize that, as an extension of their exclusive rights in the field of education, the Provinces are solely responsible for the content of Provincial educational programs distributed through any means of communication.

On the other hand we also recommend that the Federal Government should retain its sole jurisdiction over the means in broadcasting and other systems of communications. We propose no change in the Federal Government's general jurisdiction over broadcasting.



# PART VI—THE REGULATION OF THE ECONOMY

## Chapter 31—Economic Policy

### RECOMMENDATIONS

92. The Federal Parliament and Government should retain the primary responsibility for general economic policy designed to achieve national economic goals. This means that they must have sufficient economic powers to regulate the economy through structural, monetary and fiscal policies.
93. National economic policies should take more account of regional objectives through coordinating mechanisms between governments and through considerable administrative decentralization in the operation of the Federal Government and its agencies.
94. Provincial and municipal governments should also take more account of national economic objectives.

The economic policy of Canada must operate in a particularly difficult context. First, the fact is that our economy is very open. Since more than a quarter of the total demand in Canada hinges on external factors, it is very important for the Federal Government to be equipped with anticyclical policy instruments which are efficient, yet flexible enough to cope with sudden economic changes. This sensitivity to economic decisions made by other countries was clearly shown on August 15, 1971, when the United States imposed a 10% surtax on imports. Then, too, the fact that our regional economic structures vary across Canada means that national anticyclical policies cannot perfectly fit all regions at the same time. Each region has its own people, often its special institutions, its own climate, its own geography, and, generally its own needs and costs for public and private goods. Each region has its own conception of economic development. The existence of these regional imperatives makes it more difficult to work out a national policy.

Finally, Canada as a federal state, with various levels of government, has certain built-in delays to Federal intervention in the economic field in the interests of consultation. The existence of independent regional administrations also implies that the economic policy of the Federal Government may be thwarted by those administrations. This is a particularly significant problem for the management of the economy in that nearly half the public sector falls under regional administrations. Despite these difficulties the need for a coordinated economic policy involving both the Federal and the Provincial levels of Government is obvious. We shall deal with their respec-

tive roles later, after dealing with the more fundamental problem which we now discuss.

For many witnesses who appeared before our Committee, the only logical solution to the difficulties we have outlined was centralization. Thus, one expert felt that Canada must be recentralized to become economically efficient:

Finally, with respect to stabilization policies, the greater the degree of decentralization the more hopeless the situation becomes. In this specific case, I would like to point out an experience that is one, to my mind, of the more ravaging that exists in Canada and that has to do with public investment. Most public investment in Canada is done by 10, 12 or 14 agencies at the very most, say, at the federal level, the Department of Transport and the CNR, two or three education departments because of school buildings in Canada, two or maybe three highway departments, three major hydroelectric companies, the City of Montreal, the City of Toronto, the City of Vancouver and the City of Winnipeg. In other words, there are 12 or 14 major public agencies that account for most of public investment in the country.

These agencies are, by and large, autonomous with respect to borrowing and in the case of several of them, autonomous with respect to fiscal resources with the result that they do exactly what they want. These agencies have never met to my knowledge for the last 10 years with respect to a public investment program in this country. Furthermore, they have never felt the necessity to do so with the result that the federal government that wants to achieve responsibilities with respect to anticyclical policies must compensate for completely irrational policies of some of these agencies, irrational in the terms of what is required by the economic situation. In that sense I would like to recall the period of 1955 to 1957 when inflationary pressures were fanned by half a dozen of these major corporations with the result that when the recession started in 1957 there was nothing left on the shelf as far as public investment was concerned. We asked, then, the federal government to compensate for a gigantic hole in public investment that, of course, could not be compensated for because everything had been spent in the previous two years.

In that sense there is no doubt at all in my mind that Canada must be recentralized to be economically effi-

cient both with respect to growth and anticyclical policies. It does not have to be done through an overhauling of the Constitution. The Constitution as it exists now allows for this quite easily. I recognize that in the United States over the last six months or so there has been a tendency away from centralization. In other words, the recent Nixon program allows for some unconditional transfers to the states and their municipalities. I would like to suggest, however, that this is entirely new in the United States. If I understand Mr. Nixon properly or his program what is implied here is an attempt to put a little flexibility in a system where there has never been any and where, in fact, the whole thing had become exceedingly centralized. In Canada it is probably the other way around. It is probably the opposite policy that has to be followed: in other words, a very definite attempt to recentralize Canada. (3.44:11).

For another witness this economic efficiency could be reached by cooperation rather than by centralization:

The solution to this incoherence does not reside necessarily in the centralization of powers as Mr. Parizeau has concluded, who is ready to sacrifice the flexibility of decentralization in favour of a political efficiency that he illustrates by pointing to us the example of the United States. No. In West Germany at the time of the budget preparation there is a tripartite official cooperation between the federal government, the states and the municipalities for the purpose of harmonizing the economic and financial policies in relation to the needs of the various levels of government. Cooperation is the introduction of coherence in a decentralized society. It alone allows at the same time flexibility and efficiency. Therefore it is not a question of knowing which of the various levels of government will have the last word; it means ensuring, on the one part, that the division of responsibility corresponds to the real nature of the problems which are total and non-sectorial and, on the other hand, to ensure that the various levels of decision are coherent in their action.

The fundamental constitutional problem, in the long run, is therefore to institutionalize this cooperation. (3.57:15)

The members of this Committee believe that the cost of centralization would be much too high in Canada. We believe also that real economic efficiency cannot be reached without taking into account both the regional and the national interest. It is possible, moreover, to reconcile the efficiency of a national policy and the flexibility of a regionalization of this policy. Given the Canadian reality, the interdependence of governmental activities and the diversity of economic structures in Canadian regions, we can only conclude that efficiency must imply cooperation between governments.

This interpenetration of governmental operations is a reality of life in Canada. Thus such local activities as municipal borrowing (especially from foreign sources) may sometimes frustrate national policies. Again, certain national policies, like credit restriction by the Bank of Canada, may not be adapted to the economic conditions of certain areas. At the local and national levels, therefore, efficiency must take into account both national and regional objectives. The same arguments which in the

political field led Canada to adopt a federal and not a unitary system require flexibility and coordination in matters of economic policy.

We do not, however, question the fact that the Federal Parliament should retain the primary responsibility for general economic policy in the country. It is axiomatic that the Federal Parliament and the Federal Government are the only bodies which can effectively act for the whole country, taking into account international and interprovincial factors. Consequently prime responsibility for the achievement of our national economic goals must fall under these institutions and their general economic mandate. This means that the Federal Parliament must have sufficient economic powers (1) in terms of the structural regulation of the economy, for example, over securities, financial institutions, interprovincial trade, etc., and (2) in terms of its overall influence on the economy through its monetary policy and through its aggregate expenditures and taxes.

Consequently, when there is a need to regulate the structure of the economy for national economic purposes, we generally recommend a Federal power, either exclusive or paramount. For the same reasons, we think that monetary policies should remain a Federal responsibility. In terms of powers, this constitutes a large degree of centralization. We feel, however, that through considerable administrative decentralization in the operation of the Federal Government and its agencies, Federal policies in those fields can be regionally adapted.

We have already expressed the view that decentralization of decision-making has a certain value in itself in a country as vast and as diverse as Canada. Most Crown Corporations could have their headquarters outside Ottawa, as many already are. Federal departments like Agriculture, Energy, Mines and Resources, Environment, National Defence and Transport could have their principal offices elsewhere, and many other departments could give their regional offices more authority. Even when Ottawa must remain the effective centre of administration, a greater effort can be made to encourage regional input.

Obviously not all economic policies can be selective. Thus monetary policy can hardly vary between regions because of the mobility of capital. Even in the United States, where there are twelve Federal Reserve Banks, credit conditions always follow similar patterns. That is not saying, however, that monetary policy can disregard regional factors altogether. When it appears that a particular monetary policy which is justified for national reasons is hardly, or not at all, suited to one or several regions, it becomes important to compensate for the inequitable side-effects through other anticyclical instruments, such as Federal expenditures, which can be easily made selective. Another way the Federal Government can offset the harmful regional effects of these national policies would be to facilitate public borrowing by regional governments where necessary. This type of selective policy seems to us essential in Canadian federalism. But economic powers are also present, though indirectly, in every expenditure made and every tax levied by government. With respect to this overall influence it is clear that the Federal Government must be able to have a decisive effect on the economy through its aggregate expenditures.

We do not think that this objective necessarily implies a control on all aspects of these expenditures. Our recommendations relating to the spending power of Parliament and to many programs in the field of social security are such that they allow aggregate Federal control over the amounts which are spent while giving much flexibility to the Provincial Legislatures in the determination of the nature of these expenditures. Consequently, where the objective is to regulate the structure of the business climate for national purposes, we would give the Federal institutions the powers they need. But where the purpose of the expenditure is largely social or broadly cultural we would let the Provinces establish priorities, reserving to the Federal authority sufficient economic leverage, in aggregate terms, to carry out its prime responsibilities in the fiscal field.

But the success or failure of anticyclical policies in Canada depends in large part, on the efficiency of our intergovernmental mechanisms of consultation and coordination. One condition for the realization of a coordinated and flexible economic policy is for the main public bodies in Canada to meet periodically. Another condition is that those public bodies be able to work together efficiently. We have made recommendations above towards augmenting the prestige and influence of Federal-Provincial conferences. With regard to the economic policy more particularly, we think that nonpolitical bodies such as the Bank of Canada and the Economic Council of Canada should be more directly involved in these conferences. Their contribution would certainly increase the efficiency and the prestige of the group and very likely the quality of the decisions taken.



## Chapter 32—Trade and Commerce

### RECOMMENDATION

- 95. Parliament should have exclusive jurisdiction over international and interprovincial trade and commerce, including the instrumentalities of such trade and commerce. Intraprovincial trade and commerce should remain under the jurisdiction of the Provincial Legislatures.**

"Regulation of Trade and Commerce" is a power conferred on the Parliament of Canada by section 91(2) of the British North America Act. Language of such breadth might appear to give Parliament control over the whole field of trade and commerce, but the Privy Council early came to the conclusion that the words could not be read as having their ordinary meaning. As it was put by Lord Hobhouse in the case of *The Bank of Toronto v. Lambe*:

... it has been found absolutely necessary that the literal meaning of the words should be restricted, in order to afford scope for powers which are given exclusively to the provincial legislatures. ([1887], 12 App. Cas. 575, at p. 586).

For one thing no distinction was made between "trade" and "commerce", so that their conjunction did not extend their individual meaning. This was stated by Mr. Justice Henry in *Citizens Insurance Co. v. Parsons*:

'Trade' means the act or business of exchanging commodities by barter, or the business of buying and selling for money—commerce—traffic—barter; it means the giving of one article for another for money or money's worth. 'Commerce' is only another term for the same thing. ([1880], 4 S.C.R. 215 at 287).

Moreover, the power to regulate was held not to include the power to prohibit, since 'regulation' implies the conservation of the thing to be made the subject of regulations. Lord Davey put it this way in *Municipal Corporation of the City of Toronto v. Virgo*:

... their Lordships think there is a marked distinction to be drawn between the prohibition or prevention of a trade and the regulation of governance of it, and indeed a power to regulate and govern seems to imply the continued existence of that which is to be regulated or governed. ([1896] A.C. 88, at p. 93).

Further in the 1881 case of *Citizens Insurance Co. v. Parsons* ([1881], 7 App. Cas. 96 at p. 112), Sir Montague Smith made it clear for the Privy Council that section

91(2) could confer jurisdiction on Parliament only over international trade arrangements, matters of interprovincial concern, and what he called "general trade and commerce", which appeared to be limited to the general regulation of federally incorporated companies. This might have been a solid basis for Federal jurisdiction, but in the ensuing years the trade and commerce power was further eroded to the point where Lord Haldane could suggest that it was a merely "ancillary" power:

It is, in their Lordships' opinion, now clear that, excepting so far as the power can be invoked in aid of capacity conferred independently under other words in s. 91, the power to regulate trade and commerce cannot be relied on as enabling the Dominion Parliament to regulate civil rights in the Provinces. (*Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, at p. 409).

This dictum was later expressly repudiated by Lord Atkin in a 1931 case, (*Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General of Canada* [1931] A.C. 310, at p. 326) but it indicates the low estate to which section 91(2) had fallen.

The judicial fate of the trade and commerce power stands in stark contrast to the judicial extension of the American commerce clause which reads:

The Congress shall have Power . . . to regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes; (Article 1, Section 8).

So broadly has the U.S. Supreme Court been willing to push the limits of this power that Mr. Justice Murphy was able to declare that "the federal commerce power is as broad as the economic needs of the nation." (*American Power & Light Co. v. Securities & Exchange Commission*, [1946], 329 U.S. 90, at p. 104.)

The Commonwealth Parliament in Australia is given jurisdiction by section 5 (i) of the Constitution over "trade and commerce with other countries, and among the States", and legislation of the Commonwealth is given paramountcy over State legislation. This appeals to us as a reasonable statement of Federal power, and we recommend it for Canada. We believe that Parliament should be able to regulate a product where the principal market is outside of the province of production or where trade is carried on throughout the country by transactions that ignore provincial boundaries, and of course with respect to all aspects of international trade. While it is possible that the Courts will hold such jurisdiction to belong to

Parliament even under the present Constitution, the matter is too central to Federal control over the economy to leave to chance.

The Federal power should also include jurisdiction over the instrumentalities of national and international trade and commerce. For example, under the present Constitution Parliament has had to designate grain elevators, mills and feed warehouses "Works . . . for the general Advantage of Canada" under sections 91(29) and 92(10)(c) in

order to gain a satisfactory measure of control over the grain trade. It might be desirable if an open-ended power such as that in section 92(10)(c) (of declaring any work to be for the general advantage of Canada or for the advantage of two or more provinces) were eliminated from the Constitution, and more narrowly drawn powers (e.g., over transportation and communication) made available to the Federal Parliament. But in any event Parliament should have adequate power to control the instrumentalities of trade and commerce.

## Chapter 33—Income Controls

### RECOMMENDATION

96. In cases of national emergency, as defined by the Parliament of Canada, the Provinces should delegate to the Federal Parliament all additional powers necessary to control prices, wages and other forms of income, including rent, dividends and profits, to implement its prime responsibility for full employment and balanced economic growth.

One of the themes which constantly recurred in the evidence we heard was a concern across the whole of Canada about inflation. Without entering into a debate about its economic causes, we would conclude that Canadians wish to place in the hands of their governments effective jurisdictional tools to tackle the problem. To a large extent they would probably be content if anticyclical policies of governments were effective in balancing economic growth with relative price stability. On the other hand, should such anticyclical policies fail to control prices adequately, we might be faced, ultimately, with the question of direct controls over prices, wages and other forms of income including rents, dividends and profits.

The leading case with respect to jurisdiction in this field is the *Board of Commerce* case (*In Re The Board of Commerce Act and the Combines and Fair Prices Act*, [1922] 1 A.C. 191, 60 D.L. R. 513). This Board of Commerce established by Parliament had, inter alia, jurisdiction to regulate profits. The Privy Council held the legislation ultra vires of Parliament and observed that:

It was passed in 1919, after peace had been declared, and it is not confined to any temporary purpose, but is to continue without limit in time, and to apply throughout Canada. . . . It may well be that the subjects of undue combination and hoarding are matters in which the Dominion has a great practical interest. In special circumstances, such as those of a great war, such an interest might conceivably become of such paramount and overriding importance as to amount to what lies outside the heads in sec. 92, and is not covered by them.

Although the Privy Council conceded, reluctantly from the context, that such a power might exist in time of peace, it added:

. . . it is quite another matter to say that *under normal circumstances* general Canadian policy can justify interference, on such a scale as the statutes in controversy involve, with the property and civil rights of the inhabitants of the Provinces (emphasis added).

In *Fort Frances Pulp and Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 695, the Privy Council referred to the *Board of Commerce* case and said that in the event of a "very different case, such as that of sudden danger to social order arising from the outbreak of a great war", Parliament might act "under other powers which may well be *implied in the Constitution*" (emphasis added). Later the judgment stated:

This principle of a power so implied has received effect also in countries with a written and apparently rigid constitution such as the United States, where the strictly federal character of the national basic agreement has retained the residuary powers not expressly conferred on the Federal Government for the component States. The operation of the scheme of interpretation is all the more to be looked for in a constitution such as that established by the British North America Act, where the residuary powers are given to the Dominion Central Government, and the preamble of the statute declares the intention to be that the Dominion should have a constitution similar in principle to that of the United Kingdom.

It is apparent from these cases and others that effective direct control over prices and incomes is a power which the Parliament of Canada cannot lightly, or indeed easily, assume. Perhaps this is as it should be. We do not feel, however, that it is in the national interest to allow the Federal power over wages and prices to be so circumscribed as to be exercisable only in time of war or famine, or alternatively to be implied in times of highly exceptional circumstances. In practice we trust Parliament would be very circumspect in the use of any such power. But constitutionally we do not feel it is in the interests of the nation to have the power ambiguous at best, and conjectural at worst.



Consequently, we recommend that the Parliament of Canada be given the following power: in cases of national emergency, as defined by the Parliament of Canada, the Provinces shall delegate to the Federal Parliament all the additional powers necessary to control prices, wages and other forms of income, including rent, dividends and prof-

its, to implement its prime responsibility for full employment and balanced economic growth. In other words, Parliament should have whatever powers are necessary in this area, as they are required. Technically, this means that there should be Federal paramountcy as in section 95 of the British North America Act.

## Chapter 34—Securities and Financial Institutions

### RECOMMENDATIONS

97. The matter of securities regulation, which has hitherto been under provincial jurisdiction, should become a concurrent jurisdiction with paramountcy in the Federal Parliament.
98. Where financial institutions (trust companies, insurance companies, finance companies, credit unions, caisses populaires) do business in more than one province, they should have to meet national standards as defined by the Federal Parliament; where they confine their activities to a single province, the Province should retain exclusive jurisdiction.

The marketing of securities in Canada is a subject of major concern to Canadians. Difficulties arise from the fact that while the securities market and our financial structures are national, the jurisdiction to regulate them is Provincial. This has led to a lack of uniformity in laws and regulations from Province to Province and, consequently, to a lack of protection for the investor. In general, the major devices used in the regulation of security trading are the licensing of dealers, and laws requiring the disclosure of information to the public. At the present time this regulation is carried out by Provincial securities commissions. Federal jurisdiction is limited to sections of the Criminal Code prohibiting fraudulent dealing in securities.

Some experts have argued that the Federal Parliament possesses greater jurisdiction than it now exercises by virtue of its powers over trade and commerce, federally-incorporated companies, and the Post Office. This position, however, has not been accepted by the courts, and in practice the Provinces have occupied the field for many years. The "trade and commerce" power, which is the constitutional head under which one would expect to find the regulation of securities, was so restricted by judgments of the Privy Council that the Provinces acquired jurisdiction over the regulation of securities under their wide power over "Property and Civil rights".

Under our present system there is a lack of legislative uniformity east of Ontario and a disparity of administrative enforcement of identical laws west of Ontario. These two factors tend to undermine the welfare of Canadian investors. At the domestic level a regulatory system must ensure not only that investor confidence should remain high, but also that large financial resources are marshalled within the country to meet the demands of growth. In addition, Canada needs strong regulation to compete with American and other foreign securities standards. The weakness of Provincial laws in Canada drives investors away, in most cases to American exchanges.

While most of the above arguments favour a national jurisdiction for securities regulation, there are certain opposing views. Some fear that Federal control over securities would add to the already objectionable tendency to draw capital resources from the smaller urban centres and regions to the major markets of Toronto, Montreal and Vancouver. It might result in a one-way flow of money into these areas.

Consequently, it would be beneficial to have a system with minimum national standards but enough flexibility to provide for regional needs. There are two possibilities: Federal regulations could be used which would take account of regional interests; or the Provinces could work toward legislative uniformity through intergovernmental cooperation. After considering both possibilities, the Committee recommends that there be concurrent jurisdiction with paramountcy in the Federal Government. This would allow the Federal Government to provide minimum standards of protection for the investor, and permit the Provinces to provide additional protection.

A similar principle should also apply to financial institutions. Where financial institutions (trust companies, insurance companies, finance companies, credit unions, caisses populaires) do business in more than one province, they should have to meet national standards as defined by the Federal Parliament; where they confine their activities to a single province, the Province should retain exclusive jurisdiction.

## Chapter 35—Competition

### RECOMMENDATION

**99. The Federal Parliament ought to have a concurrent power with the Provincial Legislatures over competition in order that the regulation of unfair competition in all its aspects be subject to the national interest. In the event of conflicting legislation, the Federal legislation should be paramount.**

The Federal Parliament has dealt with restrictive trade practices, that is, combinations tending to limit competition, mainly under its criminal law power. It has also joined to combines' offences other provisions allowing initial investigation and report on possible combines. The investigative body may then recommend prosecution for the substantive offences.

It seems, however, that the regulation of business combinations and the conditions under which firms might combine, consolidate or be absorbed has been considered closed to Federal regulation. There is no clear explanation why the Federal Parliament cannot regulate interprovincial or international trade, and the new Federal Competition Bill indicates a new attitude to this matter.

The primary object of restrictive trade practices legislation is to establish ground rules so that the public good will not be impaired by private conduct designed to injure consumers, producers or others (*Transport Oil Co. Ltd. v. Imperial Oil Co. Ltd.*, [1935] O.R. 215). By analogy, the primary object of adulteration legislation "is the public safety—protecting it from threatened injury" (per Macdonald, J.A. in *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501 (B.C.)), and the primary object of restrictive trade practices legislation is the economic "safety" of the public to protect it from any threatened injury which might result in a lessening of competition to the detriment of consumers and producers.

When the complexities and size of modern corporations are taken into account, as well as their national and international activities, it seems necessary to give the Federal Parliament constitutional power to control and regulate them in respect of competition. Many markets are dominated by a few major firms, and the degree to which a market economy exists in the classical sense has already been questioned. The ability of provinces, especially the smaller ones, to control effectively such large economic units is open to question. Consequently, the field of restrictive trade practices in the anti-trust or combines sense, as well as the expanded concept of unfair competition in

relation to consolidation, mergers and other kinds of take-overs, ought to fall under a Federal power in the Constitution.

But what kind of Federal power? Should it be exclusive, or should it be concurrent, with Federal paramountcy in case of conflicting legislation? As we have already mentioned, although the Federal Parliament under the present Constitution could perhaps legislate with respect to unfair competition in the export trade and in interprovincial trade, the practical difficulties involved in a constitutional power of that sort are obvious. For example, if an industry did not extend beyond the limits of a Province, no matter what its economic leverage might be, under an interprovincial formula the Federal Government would not have any power to regulate it. It would be free to enter into any kind of merger or take-over, despite possible repercussions on competition, and, so long as it did not extend beyond the limits of one province, regulation would be impossible. On the other hand, the Provinces might be uneasy about conferring on the Federal Parliament so important a power as that of regulating the economic climate in which business develops. The Provinces might fear that the emasculation of the Federal trade and commerce power in the present Constitution might lose its effect if the Federal Parliament secured the exclusive power to regulate competition.

The main consideration for making the Federal power exclusive lies in the fact that a very large industry might gain monopoly control over a resource or a market within a single province in Canada. However, even if the power over competition were made concurrent, this might give the Federal Parliament a large enough role. If this were done, the Federal Government would have paramountcy for reasons of overall control, but if a Province did an effective job of regulating its own business climate, there would be no need for the Federal Government to intervene with overriding legislation. It would appear that the net result of this constitutional allocation of power might be that the Federal Government would largely set standards for the export and interprovincial trade areas and the Province would basically regulate local business. However, should the Federal power be required because of the particular position of one industry located wholly within a Province then that power would be available. Giant business would then have to deal with our biggest government.

An exclusive Federal power would probably be too radical a change in view of the present state of develop-



ment of constitutional law in Canada, particularly the development of the trade and commerce clause. A concurrent power with Federal paramountcy would be a convenient half-way house between the wide powers of the Congress of the United States over interstate commerce and the much more narrowly-defined Federal power in rela-

tion to commerce now in the constitution. If economic forces continue to reward bigness, not only at national but even more at supranational levels, then Canadians may be forced to enlarge further the Federal power to supervise the rules of the economic game.

## Chapter 36—Air and Water Pollution

### RECOMMENDATIONS

100. **Control over the pollution of air and water should be a matter of concurrent jurisdiction between the Provincial Legislatures and the Federal Parliament, and, as in section 95 of the British North America Act, the powers of the Federal Parliament should be paramount.**
101. **The concurrency of jurisdiction over air and water pollution would necessitate both Federal-Provincial and Province-to-Province planning and coordination of programs.**
102. **We endorse the work of the Resources Ministers Council as a means of continuing consultation on matters of renewable resources.**

In recent years a totally new challenge has developed from the growing global crisis of the environment. Not only is man learning that the world's resources are finite, but also that their ever increasing consumption, particularly by the economically-developed nations, may even threaten our long-run physical and psychological survival. The dimensions of our ecological crisis are both potentially awesome and immediately urgent.

The rapid growth of population, the immense expansion of industry, and the urbanization of life have been intensified by an exploding and seemingly ungovernable technology. It is not surprising, therefore, that this subject matter, unknown and unthought of in 1867, has emerged in the current review of the Constitution.

In the evidence we heard, several themes dominated: first of all, there was a sense of urgency; also, there was a growing, militant and popularly based anti-pollution movement. The overriding feeling was that positive and extensive governmental action is needed.

Because pollution control is so urgently needed, we feel that any confusion which exists in constitutional powers should be ended as quickly as possible.

Canada is seriously affected, although there is clearly a global scope to the phenomenon of environmental pollution. Lake Erie, we are told, is in danger of dying and her sister lakes may gradually succumb. Wildlife is being poisoned by pesticides. Cities are enveloped in smog affecting health. Rising crescendos of noise threaten tranquillity everywhere. Clean air, clear water and the purity of our

soil and our sea products can no longer be assumed in Canada.

Our evidence revealed a deep concern to protect that peace and beauty essential to sustain the human spirit. Our witnesses also recognized that, increasingly, havens of peace and beauty are being surrounded and eliminated by air and water pollution.

It was conceded by virtually all witnesses that concerted action on the international, national, provincial and urban levels of government will be required. Any constitutional approach must, therefore, be flexible.

There seems to be widespread agreement that jurisdiction over pollution is at present complicated at best and confusing at worst. Federal and Provincial sources in the B.N.A. Act for pollution control are many. For example, Provincial jurisdiction may stem from "Property and Civil Rights in the Province", "Municipal Institutions in the Province", "Local Works and Undertakings", "Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province". Federal jurisdiction, on the other hand, depending on the class of subject dealt with in the legislation, might arise from "The Criminal Law", "Navigation and Shipping", "Sea Coast and Inland Fisheries", and "The Regulation of Trade and Commerce".

The possibilities for jurisdictional overlapping here revealed show the difficulties of determining constitutional and political accountability. Although the respective powers are legally and narrowly "exclusive" in the strict sense, pollution problems do not always fit into such neat, compartmental packages. Consequently, the lines of political accountability are not clear. The voter is left with his annoyance; the politician with his constitutional enigma. What is clear is that the witnesses who appeared before us recognized that pollution has local, provincial, national and international aspects. Rather than getting bogged down as to whether the pollution to be cured was a "Fisheries" or a "Navigation" or a "Management of Public Lands" or a "Local Works and Undertaking" problem, they felt that pollution itself should be the subject matter of concern to Parliament and the Legislatures. They felt that pollution of air and water, because of their many facets, should be a concurrent power shared by both Parliament and the Legislatures.

The object in making air and water pollution a specific head of power is to avoid, as completely as possible, jurisdictional conflicts based on existing powers: for

example, whether the legislation is, in pith and substance, in relation to "Public Lands" (Provincial) or "Inland Fisheries" (Federal). The same reasoning compels us to acknowledge that, in the event of conflict between the new concurrent Federal and Provincial powers in the area of air and water pollution, Federal legislation should be paramount. Consequently, we recommend a similar concurrent formulation for jurisdiction over pollution of air and water as already exists in section 95 of the British North America Act, with respect to Immigration and Agriculture. A similar power in this area might read this way:

In each Province the Legislature may make Laws in relation to the control of air and water pollution in the Province; and it is hereby declared that the Parliament of Canada may, from Time to Time, make Laws in relation to the control of air and water pollution among the Provinces; and any Law of the Legislature of a Province relative to the control of air and water pollution shall have effect in and for the Province as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada.

Apart from the purely legal considerations which call for a paramount Federal power in the area of air and water pollution, there are compelling economic arguments. Because of the disparities in economic terms which exist between the Provinces in Canada, to fail to have a paramount Federal power would be to invite Provinces to compete for industrial development on the basis of more relaxed pollution laws. It is only recognizing the obvious to suggest that some economically-weaker Provinces would be unable to resist the temptation.

We would envisage, because the new pollution power would be concurrent, that necessarily greater Federal-

Provincial and Province-to-Province planning and co-ordination would result. The superior financial and research capabilities of the Federal Government, especially in relation to the smaller Provinces, can be brought into play through the concurrent power itself and through the Federal spending power, if necessary.

Although we have provided for Federal paramountcy, this does not mean that we contemplate a total and complete Federal occupation of the field of air and water pollution. Indeed we expect legislative coordination between the two levels. We support Federal paramountcy to ensure, however, that should the national interest require it, the Parliament of Canada can ensure that no Province could become a pollution haven. Of course, it would also ensure that pollution of the air and water of one Province by another, and pollution with international effects, could be governed by Federal legislation if deadlock arose or if there was irreconcilable legislation.

The whole question of environmental management is a very broad one. It covers not only pollution control but many other subjects such as land use control, control over mining, lumber, wildlife and fish, agriculture, land reclamation and abandonment, weather forecasting and weather modification, recreation and leisure activities, transportation, electric power, multiple-use water management, housing and urban planning and noise abatement.

It is not possible, at the moment, to see how far this concept goes. Consequently, we have rejected the idea of describing the specific pollution power in the Constitution as a power over "environmental management". That is why we have limited our recommendations to a constitutional formulation to cover jurisdiction over air and water pollution.



## Chapter 37—Foreign Ownership and Canadian Independence

### RECOMMENDATIONS

103. **The power of the Federal Parliament with respect to aliens should be clarified to ensure that Parliament has paramount power to deal with problems of foreign ownership.**
104. **The Federal Parliament should have the clear power to nationalize industry and expropriate land threatened by foreign takeovers or control contrary to the national interest.**
105. **The Federal Parliament should have jurisdiction over citizenship, and that power should include the power to promote national unity and a national spirit and to create institutions for these purposes.**

Throughout the hearings of the Committee there was a recurring concern for Canadian independence, sovereignty, unity and identity. Certain witnesses expressed their alarm over the large percentage of Canadian land, resources and industry owned by non-Canadians and especially by Americans. They referred to our recreation land, our mining, oil and gas industries, our publishing and text-book industries, etc. It was established that American investment is 80% of the total foreign investment in Canada and that 76% of all companies in Canada with assets over \$25 million are foreign owned. Fears were expressed that Canadian citizens might lose political as well as economic control of their own country; that they would be barred from the best jobs and the best land; that they would be run by absentee landlords; and that Canadian people and resources would be working for the enrichment of other peoples and other lands.

This concern over the economic domination of our country can be closely related to other concerns expressed before the Committee, such as the lack of national unity and a vigorous national purpose, the tendency to regionalism, the proliferation of hyphenated Canadians who cling to the nationality or symbols of their mother countries, misunderstanding and differences between French-speaking and English-speaking Canadians, old and new Canadians, older and younger Canadians, native born Canadians and immigrants. As a multicultural country, it is all the more important for Canada to insist on a substratum of national unity. Unless Canadians do develop a definite solidarity among themselves and a conscious attachment to their country, territory and resources, they will not be able to deal with the threat of foreign economic domination and may not survive as a

nation. There must be not only a regional solidarity and attachment, but a national one. All Canadians must consider themselves undivided owners of all Canadian territory and partners or trustees in its management. There should be no second-class citizens and all must feel at home in every part of the land. To develop a positive nationalism we must know more about our country and each other. We must take more interest in our history, our music, our arts, our national institutions and associations. On our success in these things our independence, our sovereignty and our unity will depend. We shall become "masters of our own house" in Canada.

It is proper to ask what the constitutional implications of these concerns and aspirations are. With respect to national unity, national symbols and national powers, there is no doubt. We have discussed these in other chapters. Here, however, we must emphasize that these matters cannot be discussed in isolation. They are closely related to the problems of foreign ownership and of economic and political independence. Without Canadian institutions to promote a Canadian national spirit, there will be no political will to act resolutely against foreign ownership. Consequently, the Federal Parliament must have the necessary powers to deal with all aspects of political and economic independence.

There was some discussion by witnesses as to whether or not the Federal Parliament did have such powers. Witnesses pointed out that jurisdiction over land and resources is overwhelmingly Provincial, while naturalization and aliens and citizenship are Federal responsibilities. There is some uncertainty, however, as to how effectively the powers over aliens and citizenship could be used to control foreign corporations, investors, and entrepreneurs operating in Canada. While Section 24(1) of the Canadian Citizenship Act does set out certain rights for aliens and asserts that they can hold property, this jurisdictional head of the B.N.A. Act has never been much used. In a sense the Provinces partially occupy the field through the enactment of mortmain acts and other similar measures. Consequently, while the Federal use of the power over aliens could be pushed to greater limits, it might not prevail over Provincial powers, especially those relating to land and resources. This uncertainty is compounded by the disagreements relating to the Federal treaty-making power and international relations.

We therefore recommend that the Federal power with respect to aliens be clarified so that the Federal Parliament would have, beyond any dispute, paramount power

to deal with problems arising from foreign ownership. Further, the Federal Parliament should have the clear power to nationalize and expropriate land, resources and industries which are threatened by foreign takeovers or control contrary to the national interest. Finally, the Fed-

eral Parliament should continue to have jurisdiction over citizenship, and that power should include the power to promote national unity and a national spirit and to create institutions for these purposes.

# SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

## PART I—THE CONSTITUTION

### *Chapter 1—Constitutional Imperatives*

1. Canada should have a new and distinctively Canadian Constitution, one which would be a new whole even though it would utilize many of the same parts.
2. A new Canadian Constitution should be based on functional considerations, which would lead to greater decentralization of governmental powers in all areas touching culture and social policy and to greater centralization in powers which have important economic effects at the national level. Functional considerations also require greater decentralization in many areas of governmental administration.

### *Chapter 4—Patriation of the Constitution*

3. The Canadian Constitution should be patriated by a procedure which would provide for a simultaneous proclamation of a new Constitution by Canada and the renunciation by Britain of all jurisdiction over the Canadian Constitution.

### *Chapter 5—Amendments to the Constitution*

4. The formula for amending the Constitution should be that contained in the Victoria Charter of June 1971, which requires the agreement of the Federal Parliament and a majority of the Provincial Legislatures, including those of:
  - (a) every province which at any time has contained twenty-five per cent of the population of Canada;
  - (b) at least two Atlantic Provinces;
  - (c) at least two Western Provinces that have a combined population of at least fifty percent of the population of all the Western Provinces.

### *Chapter 6—The Preamble to the Constitution*

5. The Canadian Constitution should have a preamble which would proclaim the basic objectives of Canadian federal democracy.

## PART II—THE PEOPLE

### *Chapter 7—Self-Determination*

6. The preamble of the Constitution should recognize that the Canadian federation is based on the liberty of the person and the protection of basic human rights as a fundamental and essential purpose of the State. Consequently, the preamble should also recognize that the existence of Canadian society rests on the free consent of its citizens and their collective will to live together, and that any differences among them should be settled by peaceful means.
7. If the citizens of a part of Canada at some time democratically declared themselves in favour of a political arrangement which were contrary to the continuation of our present political structures, the disagreement should be resolved by political negotiation, not by the use of military or other coercive force.
8. We reaffirm our conviction that all of the peoples of Canada can achieve their aspirations more effectively within a federal system, and we believe Canadians should strive to maintain such a system.

### *Chapter 8—Native Peoples*

9. No constitutional changes concerning native peoples should be made until such time as their own organizations have completed their research into the question of treaty and aboriginal rights in Canada.
10. The preamble of the new Constitution should affirm the special place of native peoples, including Métis, in Canadian life.
11. Provincial governments should, where the population is sufficient, consider recognizing Indian languages as regional languages.
12. No jurisdictional changes should be made in administrative arrangements concerning Indians and Eskimos without consultation with them.

### *Chapter 9—Fundamental Rights*

13. Canada should have a Bill of Rights entrenched in the Constitution, guaranteeing the political freedoms



of conscience and religion, of thought, opinion and expression, of peaceful assembly and of association.

14. The Bill of Rights should include a provision requiring fair and equitable representation in the House of Commons and in the Provincial Legislatures.
15. The right to citizenship, once legally acquired, should be made inalienable under the Bill of Rights.
16. The individual person should be constitutionally protected in his life, liberty and the security of his person so as not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.
17. The individual person should be constitutionally protected against the arbitrary seizure of his property, except for the public good and for just compensation.
18. The Constitution should prohibit discrimination by reason of sex, race, ethnic origin, colour or religion by proclaiming the right of the individual to equal treatment by law.
19. Discrimination in employment, or in membership in professional, trade or other occupational associations, or in obtaining public accommodation and services, or in owning, renting or holding property should also be declared contrary to the Bill of Rights.
20. Other provisions already contained in the Canadian Bill of Rights (1960) protecting legal rights should also be included in the Constitutional Bill of Rights: protection against unreasonable searches and seizures, the right to be informed promptly of the reason for arrest, the right to counsel, the right to habeas corpus, protection against self-crimination, the right to a fair hearing, the right to be presumed innocent and not to be denied reasonable bail without just cause, the right to an interpreter, the proscribing of retroactive penal laws or punishments, and the right not to be subjected to cruel and unusual punishment.
21. The rights and freedoms recognized by the Bill of Rights should not be interpreted as absolute and unlimited, but should rather be exercisable to the extent that they are reasonably justifiable in a democratic society.

#### *Chapter 10—Language Rights*

22. French and English should be constitutionally entrenched as the two official languages of Canada.
23. The Constitution should recognize:
  - (a) the right of any person to use either official language in the Federal and Provincial Legislatures and the Territorial Councils;
  - (b) the right to have access in both official languages to the legislative records, journals, and enactments of Canada, New Brunswick, Ontario, Quebec and the Territories;
  - (c) the right to use either official language in dealing with judicial or quasi-judicial Federal bodies or

with courts in New Brunswick, Ontario, Quebec and the Territories;

- (d) the right to communicate in either official language with Federal departments and agencies and with provincial departmental head offices or agency head offices in New Brunswick, Ontario, Quebec and the Territories.
24. All of the rights in recommendation 23 (b) (c) and (d) should also be exercisable in:
  - (a) any Province where each language is the mother tongue of ten per cent of the population;
  - (b) in any Province where the legislature declares French and English the official languages of the province.
25. The Constitution should recognize parents' right to have English or French provided as their child's main language of instruction in publicly supported schools in areas where the language of their choice is chosen by a sufficient number of persons to justify the provision of the necessary facilities.
26. We support the general objective of making French the working language in Quebec. We hope that through the studies being carried out in Quebec on this matter, this objective can be reached with due respect for certain Quebec Anglophone institutions, and taking into account the North American and world reality.
27. The preamble to the Constitution should formally recognize that Canada is a multicultural country.
28. The Constitution should explicitly recognize the right of Provincial Legislatures to confer equivalent status with the English and French languages on other languages. Federal financial assistance to support the teaching or use of other languages would be appropriate.

#### *Chapter 11—Regional Disparities*

29. The equitable distribution of income should be recognized in the preamble of the Constitution as a dynamic and humane objective of our social policy. Consequently, we agree with the principle stated in the Victoria Charter that:

The Parliament and Government of Canada and the Legislatures and Governments of the Provinces are committed to . . . the promotion of equality of opportunity and well-being for all individuals in Canada.

30. We agree with the statement in the Victoria Charter that:

The Parliament and Government of Canada and the Legislatures and Governments of the Provinces are committed to . . . the assurance, as nearly as possible, that essential public services of reasonable quality are available to all individuals in Canada.

This objective should be recognized in the preamble of the Constitution.

31. The preamble of the Constitution should provide that every Canadian should have access to adequate Federal, Provincial and municipal services without having to bear a disproportionate tax burden because of the region in which he lives. This recommendation follows logically from our acceptance of the principle of equality of opportunity for all Canadians.

32. We completely accept the following objective as stated in the Victoria Charter:

The promotion of economic development to reduce disparities in the social and economic opportunities for all individuals in Canada wherever they may live.

As in the case of redistribution of income among individuals and for the same reasons, this objective should be recognized in the preamble of the Constitution.

### PART III—FEDERAL INSTITUTIONS

#### *Chapter 12—The Head of State*

33. Because of the state of divided opinion in Canada, the Committee does not recommend any change in the monarchical system at the present time.

34. The Committee itself prefers a Canadian as Head of State, and supports the evolutionary process by which the Governor General has been granted more functions as the Head of State for Canada. Eventually, the question of retaining or abolishing the Monarchy will have to be decided by way of clear consultation with the Canadian people.

#### *Chapter 13—The Senate*

35. The present full veto power of the Senate over legislation should be reduced to a suspensive veto for six months according to the following formula: a bill may become law without the consent of the Senate (1) if the House of Commons, having once passed it, passes it again no less than six months after it was rejected or finally amended by the Senate, or, (2) if, within 6 months of third reading of a bill by the House of Commons the Senate has not completed consideration of it, and the House of Commons again passes it at any time after the expiration of the 6 months, but any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the 6 months.

36. The investigating role of the Senate, which has gained more importance in recent years, should be continued and expanded at the initiative of the Senate itself, and the Government should also make more use of the Senate in this way.

37. The Government should be entitled to introduce in the Senate all bills including money bills but excluding appropriation bills, before their approval by the House of Commons, provided that, in the case of money bills, they should be introduced by the leader of the Government in the Senate on behalf of the Government.

38. The distribution of Senators should be as follows: Newfoundland 6, Prince Edward Island 4, Nova Scotia 10, New Brunswick 10, Quebec 24, Ontario 24, Manitoba 12, Saskatchewan 12, Alberta 12, British Columbia 12, the Yukon Territory 2, and the Northwest Territories 2: a total of 130.

39. All Senators should continue to be appointed by the Federal Government: as vacancies occur in the present Senate, one-half of the Senators from each Province and Territory should be appointed in the same manner as at present; the other half from each Province and Territory should be appointed by the Federal Government from a panel of nominees submitted by the appropriate Provincial or Territorial Government.

40. The personal requirements for appointment to the Senate should be limited to those required for eligibility as an elector in the Canada Elections Act, plus residence in the province for which a Senator is appointed. The Quebec structure of electoral divisions should be abolished.

41. The compulsory retirement age for all new senators should be seventy years. Upon retirement, Senators should retain the right to the title and precedence of Senators and the right to participate in the work of the Senate or of its Committee, but not the right to vote or to receive the indemnity of Senators.

#### *Chapter 14—The House of Commons*

42. The mechanism of redistribution of seats in the House of Commons as well as the limitations implied in the 15 per cent rule and the Senate rule should be retained in the Constitution. The formula of representation, however, subject to our recommendations on the Bill of Rights, should be the exclusive prerogative of the House of Commons, to be dealt with by ordinary legislation.

43. Every House of Commons should continue for four years, from the day of the return of the writs for choosing the House and no longer, provided that, and notwithstanding any Royal Prerogative, the Governor General should have the power to dissolve Parliament during that period:

(1) when the Government is defeated

(a) on a motion expressing no confidence in the Government; or

(b) on a vote on a specific bill or portion of a bill which the Government has previously declared should be construed as a motion of want of confidence; or

(2) when the House of Commons passes a resolution requesting dissolution of Parliament.

#### *Chapter 15—The Supreme Court of Canada*

44. The existence, independence and structure of the Supreme Court of Canada should be provided for in the Constitution.



45. Consultation with the Provinces on appointments to the Supreme Court of Canada must take place. We generally support the methods of consultation proposed in the Victoria Charter, but the Provinces should also be allowed to make nominations to the nominating councils which would be set up under the Victoria proposals if the Attorney-General of Canada and the Attorney-General of a province fail to agree on an appointee.
46. The Provinces should be given the right to withdraw appeals in matters of strictly provincial law from the Supreme Court of Canada and to vest final decision on such matters in their own highest courts, thus leaving to the Supreme Court of Canada jurisdiction over matters of Federal law and of constitutional law, including the Bill of Rights. The issue of whether a matter was one of strictly provincial law would be subject to determination by the Supreme Court of Canada.

#### *Chapter 16—The National Capital Area*

47. There should be a movement by stages towards the possible creation of an autonomous Canadian Capital.
48. The Canadian Capital should be generally the areas of Ontario and of Quebec now defined in the schedule to the National Capital Act (1959).

### **PART IV—THE GOVERNMENTS**

#### *Chapter 17—The Division of Powers*

49. The use of exclusive lists of Federal and Provincial powers, but with an extended list of concurrent powers, should be continued.
50. Concurrent powers which predominantly affect the national interest should grant paramountcy to the Federal Parliament and those which predominantly affect Provincial or local interests should grant paramountcy to the Provincial legislatures.
51. The Constitution should permit the delegation of executive and administrative powers (as at present), but not of legislative powers except where expressly specified in this Report.

#### *Chapter 18—The General Legislative Power of Parliament*

52. The "Peace, Order, and good Government" power should be retained in the Constitution as an expression of the overriding Federal legislative power over matters of a national nature.
53. Since the Federal General Legislative Power is counterbalanced by a Provincial power over matters of a Provincial or local nature, there is no place for a purely residuary power.

#### *Chapter 19—Taxing Powers*

54. Generally speaking and subject to recommendation 55, we endorse the principle that the Federal and

Provincial Governments should have access to all fields of taxation. However, in order to bring about a division of revenues that may accurately reflect the priorities of each government, there should be Federal-Provincial consultations to determine the most equitable means of apportioning joint fields of taxation in the light of:

- (a) the projected responsibilities of each level of government in the immediate future;
- (b) the anticipated increases in their respective expenditures;
- (c) economic and administrative limitations, such as preserving sufficient leverage for the Federal Government, by means of its taxation system, to discharge effectively its function of managing the economy.

55. Provincial legislatures should have the right to impose indirect taxes provided that they do not impede interprovincial or international trade and do not fall on persons resident in other Provinces. These limitations could be satisfied by tax collection through an interprovincial or Federal-Provincial collection agency, or by tax collection agreements.

#### *Chapter 20—The Federal Spending Power*

56. The power of the Federal Parliament to make conditional grants for general Federal-Provincial (shared-cost) programs should be subject to the establishment of a national consensus both for the institution of any new program and for the continuation of any existing one. A consensus would be established by the affirmative vote of the Legislatures in three of the four regions of Canada according to the following formula: the vote of the Legislatures in the Atlantic region would be considered to be in the affirmative if any two of the Legislatures of Nova Scotia, New Brunswick or Newfoundland were in favour; the vote of the Legislatures of the Western region would be considered to be in the affirmative with the agreement of any two of the four Legislatures. The consensus for existing joint programs should be tested every 10 years.
57. If a Province does not wish to participate in a program for which there is a national consensus, the Federal Government should pay the Government of that Province a sum equal to the amount it would have cost the Federal Government to implement the program in the Province. However, a tax collection fee of about 1 per cent, equivalent to the cost of collecting the money paid to the Province, should be deducted from the amount paid to such non-participating Provinces.
58. In order that the objectives of joint programs may be more effectively realized, conditional Federal grants should preferably be based on the cost of the programs in each Province. However, since a 50-50 cost-sharing formula, when applied to the expenditures made in each Province, constitutes too great an incentive in high-income Provinces, conditional Federal grants should not be made for that portion of Provincial expenditures which lies above the national average cost of the service. The maximum per



capita amount to which a Province would be entitled would thus correspond to the per capita national expenditure, and additional expenditures by a Provincial Government would in no way increase the Federal grant to that Province.

#### *Chapter 21—Intergovernmental Relations*

59. More communication and fuller cooperation among all levels of government are imperative needs. The achievement of these ends involves the improvement and simplification of the means of liaison and, where necessary, the creation of new mechanisms.
60. The Constitution should provide for a Federal-Provincial Conference of First Ministers to be called by the Prime Minister of Canada at least once a year unless in any year a majority of the First Ministers decide to dispense with the Conference.
61. The Federal Government should appoint a Minister of State for Intergovernmental Affairs to respond to the political challenges and opportunities resulting from closer intergovernmental relationships.
62. A permanent Federal-Provincial secretariat for intergovernmental relations should be established.
63. A tri-level conference among Federal, Provincial and Municipal governments should be called at least once a year.

#### *Chapter 22—Municipalities*

64. While we recognize the difficulties of larger cities in providing for their needs, financing their programs and determining their own priorities, as well as in negotiating with the Provincial and Federal Governments on works which seriously affect municipal planning, and also their need for more status and more autonomy in order to achieve these goals, we do not see how these matters can be entrenched in the Constitution. They should be negotiated between the cities and the Provincial Governments under whose jurisdiction they fall.
65. The municipalities in each Province, in conjunction with their provincial and national bodies, should determine which representatives from what municipalities would attend the annual tri-level conferences we have recommended in Recommendation 63.
66. Such tri-level meetings would not have the power of veto over any Federal or Provincial programs but would rather operate by way of moral suasion.
67. In the light of the injustice done municipalities by their having to rely on the property tax for the bulk of their revenue, there should be a sharing of tax fields between Governments that would allow municipalities direct access to other sources of revenue.
68. Where feasible, representatives of municipalities should meet with other levels of government to discuss common problems particularly in the area of economic planning through representation at meet-

ings of the Ministers of Finance and Provincial Treasurers.

#### *Chapter 23—The Territories*

69. The objective of Government policy for the Yukon and the Northwest Territories should be the fostering of self-government and provincial status.
70. The provisions of the British North America Act, 1871, section 2, which provide for the admission of new provinces by action of the Federal Government alone, should be continued, provided that no territory should become a province without its consent.
71. The Yukon and the Northwest Territories should each be entitled to representation in the Senate.

#### *Chapter 24—Offshore Mineral Rights*

72. The Federal Government should have proprietary rights over the seabed offshore to the limit of Canada's internationally recognized jurisdiction, and the Federal Parliament should have full legislative jurisdiction over this subject matter.
73. There should be no constitutional provision as to the sharing of the profits from the exploitation of seabed resources. Nevertheless, we feel strongly that the Federal Government should share the profits of seabed development equally with the adjacent coastal Province rather than with all of the Provinces.
74. Sable Island should be recognized by the Constitution as part of the Province of Nova Scotia.

#### *Chapter 25—International Relations*

75. Section 132 of the British North America Act should be repealed.
76. The Constitution should make it clear that: the Federal Government has exclusive jurisdiction over foreign policy, the making of treaties, and the exchange of diplomatic and consular representatives.
77. All formal treaties should be ratified by Parliament rather than by the Executive Branch of Government.
78. The Government of Canada should, before binding itself to perform under a treaty an obligation that deals with a matter falling within the legislative competence of the Provinces, consult with the Government of each Province that may be affected by the obligation.
79. The Government of a Province should remain free not to take any action with respect to an obligation undertaken by the Government of Canada under a treaty unless it has agreed to do so.
80. Subject to a veto power in the Government of Canada in the exercise of its exclusive power with respect to foreign policy, the Provincial Governments should have the right to enter into contracts, and administrative, reciprocal and other arrangements with foreign states, or constituent parts of foreign states, to maintain offices abroad for the conduct of Provincial business, and generally to

cooperate with the Government of Canada in its international activities.

## PART V—SOCIAL POLICY

### *Chapter 26—Social Security*

81. In the area of social security, there should be a greater decentralization of jurisdiction with a view to giving priority to the Provinces according to recommendations 82, 83 and 84.
82. With respect to social services, the present exclusive jurisdiction of Provincial Legislatures should be retained.
83. With respect to income insurance (including the Quebec and Canada Pension Plans), jurisdiction should be shared according to the present section 94A of the British North America Act, subject to the following exceptions:
  - (1) Workmen's Compensation should be retained under the exclusive jurisdiction of the Provincial Legislatures;
  - (2) Unemployment Insurance should be retained under the exclusive jurisdiction of the Canadian Parliament.
84. With respect to income support measures:
  - (1) Financial social assistance (Canada Assistance Plan, allowances to the blind, disability allowances, unemployment assistance) should be under the exclusive jurisdiction of the Provincial Legislatures;
  - (2) Veterans' allowances and allowances to Eskimos and Indians living on reserves should continue to be the exclusive responsibility of the Canadian Parliament;
  - (3) Demographic grants (old age pensions, family allowances and youth allowances) and guaranteed income payments (guaranteed income supplement) should be matters of concurrent jurisdiction with limited Provincial paramountcy as to the scale of benefits and the allocation of Federal funds among these income support programs. Thus the Federal Parliament would retain concurrent power to establish programs and to pay benefits to individuals under these programs. However, a Province would have the right to vary the national scheme established by Parliament with respect to the allocation within the Province between the various programs of the total amount determined by the Federal Government and with respect to the scale of benefits paid to individuals within the Province according to income, number of children, etc., within each program; provided that the benefits paid to individuals under each program should not be less than a certain percentage (perhaps half or two-thirds) of the amounts which would be paid under the scheme proposed by the Federal Government.

### *Chapter 27—Criminal Law*

85. Since we believe that each Province should be able to regulate the conduct of its own people in such matters as the operation of motor vehicles, Sunday observance, betting and lotteries, the Federal Parliament should have the right to delegate even to a single Province legislative jurisdiction over any part of the criminal law.
86. Because there is some ambiguity resulting from current practice, if not from the Constitution, the Federal power over the administration of criminal justice should be made clear so that the Federal Parliament would be seen to have clear and undoubted jurisdiction to enforce its own laws in the criminal field.

### *Chapter 28—Marriage and Divorce*

87. In keeping with our principle of control by the Provinces of their social destiny, the jurisdiction over "Marriage and Divorce" should be transferred to the Provincial Legislatures, subject to an agreed common definition of domicile.

### *Chapter 29—Education*

88. Education as such should remain an exclusively Provincial power as at present, subject to the guarantees for minorities set out elsewhere in this Report.
89. The Provinces should create a permanent office for cooperation and coordination in education, and Federal participation should be confined to the area of Federal jurisdiction over the education of native peoples, immigrants, and defence personnel and dependents.

### *Chapter 30—Communications*

90. The Parliament of Canada should retain exclusive jurisdiction over the means in broadcasting and other systems of communication.
91. The Provinces should have exclusive jurisdiction over the program content in provincial educational broadcasting, whatever means of communication is employed.

## PART VI—THE REGULATION OF THE ECONOMY

### *Chapter 31—Economic Policy*

92. The Federal Parliament and Government should retain the primary responsibility for general economic policy designed to achieve national economic goals. This means that they must have sufficient economic powers to regulate the economy through structural, monetary and fiscal policies.

93. National economic policies should take more account of regional objectives through coordinating mechanisms between governments and through considerable administrative decentralization in the operation of the Federal Government and its agencies.
94. Provincial and municipal governments should also take more account of national economic objectives.

#### *Chapter 32—Trade and Commerce*

95. Parliament should have exclusive jurisdiction over international and interprovincial trade and commerce, including the instrumentalities of such trade and commerce. Intraprovincial trade and commerce should remain under the jurisdiction of the Provincial Legislatures.

#### *Chapter 33—Income Controls*

96. In cases of national emergency, as defined by the Parliament of Canada, the Provinces should delegate to the Federal Parliament all additional powers necessary to control prices, wages and other forms of income, including rent, dividends and profits, to implement its prime responsibility for full employment and balanced economic growth.

#### *Chapter 34—Securities and Financial Institutions*

97. The matter of securities regulation, which has hitherto been under provincial jurisdiction, should become a concurrent jurisdiction with paramountcy in the Federal Parliament.
98. Where financial institutions (trust companies, insurance companies, finance companies, credit unions, caisses populaires) do business in more than one province, they should have to meet national standards as defined by the Federal Parliament; where they confine their activities to a single province, the Province should retain exclusive jurisdiction.

#### *Chapter 35—Competition*

99. The Federal Parliament ought to have a concurrent power with the Provincial Legislatures over competition in order that the regulation of unfair competition in all its aspects be subject to the national interest. In the event of conflicting legislation, the federal legislation should be paramount.

#### *Chapter 36—Air and Water Pollution*

100. Control over the pollution of air and water should be a matter of concurrent jurisdiction between the Provincial Legislatures and the Federal Parliament, and, as in section 95 of the British North America Act, the powers of the Federal Parliament should be paramount.
101. The concurrency of jurisdiction over the air and water pollution would necessitate both Federal-Provincial and Province-to-Province planning and co-ordination of programs.
102. We endorse the work of the Resources Ministers Council as a means of continuing consultation on matters of renewable resources.

#### *Chapter 37—Foreign Ownership and Canadian Independence*

103. The power of the Federal Parliament with respect to aliens should be clarified to ensure that Parliament has paramount power to deal with problems of foreign ownership.
104. The Federal Parliament should have the clear power to nationalize industry and expropriate land threatened by foreign takeovers or control contrary to the national interest.
105. The Federal Parliament should have jurisdiction over citizenship, and that power should include the power to promote national unity and a national spirit and to create institutions for these purposes.





## APPENDIX A

## Extracts from the British North America Act

*Powers of the Parliament*

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

1. The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least one each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House: Provided, however, that a House of Commons may in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House.

[NOTE: Added by the *British North America Act (No. 2), 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (U.K.).*]

1A. The Public Debt and Property.

[NOTE: Re-numbered 1A by the *British North America Act (No. 2), 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (U.K.).*]

2. The Regulation of Trade and Commerce.

2A. Unemployment insurance.

[NOTE: Added by the *British North America Act, 1940, 3-4 Geo. VI, c. 36 (U.K.).*]

3. The raising of Money by any Mode or System of Taxation.

4. The borrowing of Money on the Public Credit.

5. Postal Service.

6. The Census and Statistics.

7. Militia, Military and Naval Service, and Defence.

8. The fixing of and providing for the Salaries and Allowances of Civil and other Officers of the Government of Canada.

9. Beacons, Buoys, Lighthouses, and Sable Island.

10. Navigation and Shipping.

11. Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals.

12. Sea Coast and Inland Fisheries.

13. Ferries between a Province and any British or Foreign Country or between Two Provinces.

14. Currency and Coinage.

15. Banking, Incorporation of Banks, and the Issue of Paper Money.

16. Savings Banks.

17. Weights and Measures.

18. Bills of Exchange and Promissory Notes.

19. Interest.

20. Legal Tender.

21. Bankruptcy and Insolvency.

22. Patents of Invention and Discovery.

23. Copyrights.

24. Indians, and Lands reserved for the Indians.

25. Naturalization and Aliens.

26. Marriage and Divorce.

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

28. The Establishment, Maintenance, and Management of Penitentiaries.

29. Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

*Exclusive Powers of Provincial Legislatures*

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

1. The Amendment from Time to Time, notwithstanding anything in this Act, of the Constitution of the Province, except as regards the Office of Lieutenant Governor.

2. Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes.

3. The borrowing of Money on the sole Credit of the Province.

4. The Establishment and Tenure of Provincial Offices and the Appointment and Payment of Provincial Officers.

5. The Management and Sale of the Public Lands belonging to the Province and of the Timber and Wood thereon.

6. The Establishment, Maintenance, and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province.

7. The Establishment, Maintenance, and Management of Hospitals, Asylums, Charities, and Eleemosynary Institutions in and for the Province, other than Marine Hospitals.

8. Municipal Institutions in the Province.

9. Shop, Saloon, Tavern, Auctioneer, and other Licences in order to the raising of a Revenue for Provincial, Local, or Municipal Purposes.

10. Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:—

a. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province:

b. Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country:

c. Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.

11. The Incorporation of Companies with Provincial Objects.

12. The Solemnization of Marriage in the Province.

13. Property and Civil Rights in the Province.

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

15. The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section.

16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

## Education

93. In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:—

(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union:

(2) All the Powers, Privileges, and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended to the Dissident Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec:

(3) Where in any Province a System of Separate or Dissident Schools exists by Law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education:

(4) In case any such Provincial Law as from Time to Time seems to the Governor General in Council requisite for the due Execution of the Provisions of this Section is not made, or in case any Decision of the Governor General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such Case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor General in Council under this Section.

[NOTE: Altered for Manitoba by section 22 of the Manitoba Act, 1870, 33 Vict., c. 3 (Canada) (confirmed by the British North America Act, 1871); for Alberta by section 17 of the Alberta Act, 4-5 Edw. VII, c. 3 (Canada); for Saskatchewan, by section 17 of the Saskatchewan Act, 4-5 Edw. VII, c. 42 (Canada); and for Newfoundland by Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada, confirmed by the British North America Act, 1949, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.).]

## Uniformity of Laws in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick

94. Notwithstanding anything in this Act, the Parliament of Canada may make Provision for the Uniformity of all or any of the Laws relative to Property and Civil Rights in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick, and of the Procedure of all or any of the Courts in those Three Provinces, and from and after the passing of any Act in that Behalf the Power of the Parliament of Canada to make Laws in relation to any Matter comprised in any such Act shall, notwithstanding anything in this Act, be unrestricted; but any Act of the Parliament of Canada making Provision for such Uniformity shall not have effect in any Province unless and until it is adopted and enacted as Law by the Legislature thereof.

94A. The Parliament of Canada may make laws in relation to old age pensions and supplementary benefits,



including survivors' and disability benefits irrespective of age, but no such law shall affect the operation of any law present or future of a provincial legislature in relation to any such matter.

[NOTE: Substituted by the *British North America Act, 1964*, 12-13 Eliz. II, c. 73 (U.K.) for section 94A which was originally added by the *British North America Act, 1951*, 14-15 Geo. VI, c. 32 (U.K.).]

#### *Agriculture and Immigration*

95. In each Province the Legislature may make Laws in relation to Agriculture in the Province, and to Immigration into the Province; and it is hereby declared that the Parliament of Canada may from Time to Time make Laws in relation to Agriculture in all or any of the Provinces, and to Immigration into all or any of the Provinces; and any Law of the Legislature of a Province relative to Agriculture or to Immigration shall have effect in and for the Province as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada.

121. All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces.

132. The Parliament and Government of Canada shall have all Powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries.

133. Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.

## APPENDIX B

### Canadian Constitutional Charter

Constitutional Conference, Victoria, June 14-16, 1971

#### PART I—POLITICAL RIGHTS

Art. 1. It is hereby recognized and declared that in Canada every person has the following fundamental freedoms:

freedom of thought, conscience and religion,  
freedom of opinion and expression, and  
freedom of peaceful assembly and of association;

and all laws shall be construed and applied so as not to abrogate or abridge any such freedom.

Art. 2. No law of the Parliament of Canada or the Legislatures of the Provinces shall abrogate or abridge any of the fundamental freedoms herein recognized and declared.

Art. 3. Nothing in this Part shall be construed as preventing such limitations on the exercise of the fundamental freedoms as are reasonably justifiable in a democratic society in the interests of public safety, order, health or morals, of national security, or of the rights and freedoms of others, whether imposed by the Parliament of Canada or the Legislature of a Province, within the limits of their respective legislative powers, or by the construction or application of any law.

Art. 4. The principles of universal suffrage and free democratic elections to the House of Commons and to the Legislative Assembly of each Province are hereby proclaimed to be fundamental principles of the Constitution.

Art. 5. No citizen shall, by reason of race, ethnic or national origin, colour, religion or sex, be denied the right to vote in an election of members to the House of Commons or the Legislative Assembly of a Province, or be disqualified from membership therein.

Art. 6. Every House of Commons shall continue for five years from the day of the return of the writs for choosing the House and no longer subject to being sooner dissolved by the Governor General, except that in time of real or apprehended war, invasion or insurrection, a House of Commons may be continued by the Parliament of Canada if the continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of the House.

Art. 7. Every Provincial Legislative Assembly shall continue for five years from the day of the return of the writs for the choosing of the Legislative Assembly, and no longer, subject to being sooner dissolved by the Lieutenant-Governor, except that when the Government of Canada declares that a state of real or apprehended war, invasion or insurrection exists, a Provincial Legislative Assembly may be continued if the continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of the Legislative Assembly.

Art. 8. There shall be a session of the Parliament of Canada and of the Legislature of each Province at least once in every year, so that twelve months shall not intervene between the last sitting of the Parliament or Legislature in one session and its first sitting in the next session.

Art. 9. Nothing in this Part shall be deemed to confer any legislative power on the Parliament of Canada or the Legislature of any Province.

#### PART II—LANGUAGE RIGHTS

Art. 10. English and French are the official languages of Canada having the status and protection set forth in this Part.

Art. 11. A person has the right to use English and French in the debates of the Parliament of Canada and of the Legislatures of Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, Prince Edward Island and Newfoundland.

Art. 12. The statutes and the records and journals of the Parliament of Canada shall be printed and published in English and French, and both versions of such statutes shall be authoritative.

Art. 13. The statutes of each Province shall be printed and published in English and French, and where the Government of a Province, prints and publishes its statutes in one only of the official languages, the Government of Canada shall print and publish them in the other official language; the English and French versions of the statutes of the Provinces of Quebec, New Brunswick and Newfoundland shall be authoritative.

Art. 14. A person has the right to use English and French in giving evidence before, or in any pleading or process in the Supreme Court of Canada, any courts established by the Parliament of Canada or any court of the Provinces of Quebec, New Brunswick and Newfoundland, and to require that all documents and judgments issuing from such courts be in English or French, and when necessary a person is entitled to the services of an interpreter before the courts of other provinces.

Art. 15. An individual has the right to the use of the official language of his choice in communications between him and the head or central office of every department and agency of the Government of Canada and of the governments of the Provinces of Ontario, Quebec, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland.

Art. 16. A Provincial Legislative Assembly may, by resolution, declare that any part of Articles 13, 14, and 15 that do not expressly apply to that Province shall apply to the Legislative Assembly, and to any of the provincial courts and offices of the provincial departments and agencies according to the terms of the resolution, and thereafter such parts shall apply to the Legislative Assembly, courts and offices specified according to the terms of the resolution; and any right conferred under this Article may be abrogated or diminished only in accordance with the procedure prescribed in Article 50.

Art. 17. A person has the right to the use of the official language of his choice in communications between him and every principal office of the departments and agencies of the Government of Canada that are located in an area where a substantial proportion of the population has the official language of his choice as its mother tongue, but the Parliament of Canada may define the limits of

such areas and what constitutes a substantial proportion of the population for the purposes of this Article.

Art. 18. In addition to the rights provided by this Part, the Parliament of Canada and the Legislatures of the Provinces may, within their respective legislative jurisdictions, provide for more extensive use of English and French.

Art. 19. Nothing in this Part shall be construed as derogating from or diminishing any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Part with respect to any language that is not English or French.

### PART III—PROVINCES AND TERRITORIES

Art. 20. Until modified under the authority of the Constitution of Canada, Canada consists of ten Provinces, named Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island, Saskatchewan, Alberta and Newfoundland, two Territories, named the Northwest Territories and the Yukon Territory, and such other territory as may at any time form part of Canada.

Art. 21. There shall be a Legislature for each Province consisting of a Lieutenant-Governor and a Legislative Assembly.

### PART IV—SUPREME COURT OF CANADA

Art. 22. There shall be a general court of appeal for Canada to be known as the Supreme Court of Canada.

Art. 23. The Supreme Court of Canada shall consist of a chief justice to be called the Chief Justice of Canada, and eight other judges who shall, subject to this Part, be appointed by the Governor General in Council by letters patent under the Great Seal of Canada.

Art. 24. Any person may be appointed a judge of the Supreme Court of Canada who, after having been admitted to the Bar of any Province, has, for a total period of at least ten years, been a judge of any court in Canada or a barrister or advocate at the Bar of any Province.

Art. 25. At least three of the judges of the Supreme Court of Canada shall be appointed from among persons who, after having been admitted to the Bar of the Province of Quebec, have, for a total period of at least ten years, been judges of any court of that Province or of a court established by the Parliament of Canada or barristers or advocates at that Bar.

Art. 26. Where a vacancy arises in the Supreme Court of Canada and the Attorney General of Canada is considering a person for appointment to fill the vacancy, he shall inform the Attorney General of the appropriate Province.

Art. 27. When an appointment is one falling within Article 25 or the Attorney General of Canada has determined that the appointment shall be made from among persons who have been admitted to the Bar of a specific Province, he shall make all reasonable efforts to reach agreement with the Attorney General of the appropriate Province, before a person is appointed to the Court.

Art. 28. No person shall be appointed to the Supreme Court of Canada unless the Attorney General of Canada and the Attorney General of the appropriate Province agree to the appointment, or such person has been recommended for appointment to the Court by a nominating council described in Article 30, or has been selected by the Attorney General of Canada under Article 30.

Art. 29. Where after the lapse of ninety days from the day a vacancy arises in the Supreme Court of Canada, the Attorney General of Canada and the Attorney General of a Province have not reached agreement on a person to be

appointed to fill the vacancy, the Attorney General of Canada may inform the Attorney General of the appropriate Province in writing that he proposes to convene a nominating council to recommend an appointment.

Art. 30. Within thirty days of the day when the Attorney General of Canada has written the Attorney General of the Province that he proposes to convene a nominating council, the Attorney General of the Province may inform the Attorney General of Canada in writing that he selects either of the following types of nominating councils:

(1) a nominating council consisting of the following members: the Attorney General of Canada or his nominee and the Attorneys General of the Provinces or their nominees;

(2) a nominating council consisting of the following members: the Attorney General of Canada or his nominee, the Attorney General of the appropriate Province or his nominee and a Chairman to be selected by the two Attorneys General, and if within six months from the expiration of the thirty days they cannot agree on a Chairman, then the Chief Justice of the appropriate Province, or if he is unable to act, the next senior Judge of his court, shall name a Chairman;

and if the Attorney General of the Province fails to make a selection within the thirty days above referred to, the Attorney General of Canada may select the person to be appointed.

Art. 31. When a nominating council has been created, the Attorney General of Canada shall submit the names of not less than three qualified persons to it about whom he has sought the agreement of the Attorney General of the appropriate Province to the appointment, and the nominating council shall recommend therefrom a person for appointment to the Supreme Court of Canada; a majority of the members of a council constitutes a quorum, and a recommendation of the majority of the members at a meeting constitutes a recommendation of the council.

Art. 32. For the purpose of Articles 26 to 31 "appropriate Province" means, in the case of a person being considered for appointment to the Supreme Court of Canada in compliance with Article 25, the Province of Quebec, and in the case of any other person being so considered, the Province to the bar of which such person was admitted, and if a person was admitted to the bar of more than one Province, the Province with the bar of which the person has, in the opinion of the Attorney General of Canada, the closest connection.

Art. 33. Articles 26 to 32 do not apply to the appointment of the Chief Justice of Canada when such appointment is made from among the judges of the Supreme Court of Canada.

Art. 34. The judges of the Supreme Court of Canada hold office during good behaviour until attaining the age of seventy years, but are removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.

Art. 35. The Supreme Court of Canada has jurisdiction to hear and determine appeals on any constitutional question from any judgment of any court in Canada and from any decision on any constitutional question by any such court in determining any question referred to it, but except as regards appeals from the highest court of final resort in a Province, the Supreme Court of Canada may prescribe such exceptions and conditions to the exercise of such jurisdiction as may be authorized by the Parliament of Canada.



Art. 36. Subject to this Part, the Supreme Court of Canada shall have such further appellate jurisdiction as the Parliament of Canada may prescribe.

Art. 37. The Parliament of Canada may make laws conferring original jurisdiction on the Supreme Court of Canada in respect of such matters in relation of the laws of Canada as may be prescribed by the Parliament of Canada, and authorizing the reference of questions of law or fact to the court and requiring the court to hear and determine the questions.

Art. 38. Subject to this Part, the judgment of the Supreme Court of Canada in all cases is final and conclusive.

Art. 39. Where a case before the Supreme Court of Canada involves questions of law relating to the civil law of the Province of Quebec, and involves no other question of law, it shall be heard by a panel of five judges, or with the consent of the parties, four judges, at least three of whom have the qualifications described in Article 25, and if for any reason three judges of the court who have such qualifications are not available, the court may name such *ad hoc* judges as may be necessary to hear the case from among the judges who have such qualifications serving on a superior court of record established by the law of Canada or of a superior court of appeal of the Province of Quebec.

Art. 40. Nothing in this Part shall be construed as restricting the power existing at the commencement of this Charter of a Provincial Legislature to provide for or limit appeals pursuant to its power to legislate in relation to the administration of justice in the Province.

Art. 41. The salaries, allowances and pensions of the judges of the Supreme Court of Canada shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

Art. 42. Subject to this Part, the Parliament of Canada may make laws to provide for the organization and maintenance of the Supreme Court of Canada, including the establishment of a quorum for particular purposes.

#### PART V—COURTS OF CANADA

Art. 43. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in the Constitution of Canada, from time to time provide for the constitution, maintenance, and organization of courts for the better administration of the laws of Canada, but no court established pursuant to this Article shall derogate from the jurisdiction of the Supreme Court of Canada as a general court of appeal for Canada.

#### PART VI—REVISED SECTION 94A

Art. 44. The Parliament of Canada may make laws in relation to old age pensions and supplementary benefits including survivors' and disability benefits irrespective of age, and in relation to family, youth, and occupational training allowances, but no such law shall affect the operation of any law present or future of a Provincial Legislature in relation to any such matter.

Art. 45. The Government of Canada shall not introduce a bill in the House of Commons in relation to a matter described in Article 44 unless it has, at least ninety days before such introduction, advised the government of each Province of the substance of the proposed legislation and requested its views thereon.

#### PART VII—REGIONAL DISPARITIES

Art. 46. The Parliament and Government of Canada and the Legislatures and Governments of the Provinces are committed to:

- (1) the promotion of equality of opportunity and well being for all individuals in Canada;

- (2) the assurance, as nearly as possible, that essential public services of reasonable quality are available to all individuals in Canada; and

- (3) the promotion of economic development to reduce disparities in the social and economic opportunities for all individuals in Canada wherever they may live.

Art. 47. The provisions of this Part shall not have the effect of altering the distribution of powers and shall not compel the Parliament of Canada or Legislatures of the Provinces to exercise their legislative powers.

#### PART VIII—FEDERAL-PROVINCIAL CONSULTATION

Art. 48. A Conference composed of the Prime Minister of Canada and the First Ministers of the Provinces shall be called by the Prime Minister of Canada at least once a year unless, in any year, a majority of those composing the Conference decide that it shall not be held.

#### PART IX—AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION

Art. 49. Amendments to the Constitution of Canada may from time to time be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada when so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the Legislative Assemblies of at least a majority of the Provinces that includes

- (1) every Province that at any time before the issue of such proclamation had, according to any previous general census, a population of at least twenty-five percent of the population of Canada;
- (2) at least two of the Atlantic Provinces;
- (3) at least two of the Western Provinces that have, according to the then latest general census, combined populations of at least fifty per cent of the population of all the Western Provinces.

Art. 50. Amendments to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, of the Provinces may from time to time be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada when so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the Legislative Assembly of each Province to which an amendment applies.

Art. 51. An amendment may be made by proclamation under Article 49 or 50 without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if within ninety days of the passage of a resolution by the House of Commons authorizing its issue the Senate has not passed such a resolution and at any time after the expiration of the ninety days the House of Commons again passes the resolution, but any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the ninety days.

Art. 52. The following rules apply to the procedures for amendment described in Articles 49 and 50:

- (1) either of these procedures may be initiated by the Senate or the House of Commons or the Legislative Assembly of a Province;
- (2) a resolution made for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.

Art. 53. The Parliament of Canada may exclusively make laws from time to time amending the Constitution of Canada, in relation to the executive Government of Canada and the Senate and House of Commons.

Art. 54. In each Province the Legislature may exclusively make laws in relation to the amendment from time to time of the Constitution of the Province.

Art. 55. Notwithstanding Articles 53 and 54, the following matters may be amended only in accordance with the procedure in Article 49:

- (1) the office of the Queen, of the Governor General and of the Lieutenant-Governor;
- (2) the requirements of the Constitution of Canada respecting yearly sessions of the Parliament of Canada and the Legislatures;
- (3) the maximum period fixed by the Constitution of Canada for the duration of the House of Commons and the Legislative Assemblies;
- (4) the powers of the Senate;
- (5) the number of members by which a Province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;
- (6) the right of a Province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators representing the Province;
- (7) the principles of proportionate representation of the Provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada; and
- (8) except as provided in Article 16, the requirements of this Charter respecting the use of the English or French language.

Art. 56. The procedure prescribed in Article 49 may not be used to make an amendment when there is another provision for making such amendment in the Constitution of Canada, but that procedure may nonetheless be used to amend any provision for amending the Constitution, including this Article, or in making a general consolidation and revision of the Constitution.

Art. 57. In this Part, "Atlantic Provinces" means the Provinces of Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland, and "Western Provinces" means the Provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta.

#### PART X—MODERNIZATION OF THE CONSTITUTION

Art. 58. The provisions of this Charter have the force of law in Canada notwithstanding any law in force on the day of its coming into force.

Art. 59. The enactments set out in the first column of the Schedule, hereby repealed to the extent indicated in the second column thereof, shall continue as law in Canada under the names set forth in the third column thereof and as such shall, together with this Charter, collectively be known as the Constitution of Canada, and amendments thereto shall henceforth be made only according to the authority contained therein.

Art. 60. Every enactment that refers to an enactment set out in the Schedule by the name in the first column thereof is hereby amended by substituting for that name the name in the third column thereof.

Art. 61. The court existing on the day of the coming into force of this Charter under the name of the Supreme Court of Canada shall continue as the Supreme Court of Canada, and the judges thereof shall continue in office as though appointed under Part IV except that they shall hold office during good behaviour until attaining the age of seventy-five years, and until otherwise provided pursuant to the provisions of that Part, all laws pertaining to the court in force on that day shall continue, subject to the provisions of this Charter.

#### THIS SCHEDULE IS NOT FINAL, SUBJECT TO CONFIRMATION

Enactments	Extent of Repeal	New Name	Enactments	Extent of Repeal	New Name
British North America Act, 1867, 30-31 Vict., c. 3 (U.K.).	Long title; preamble; the heading immediately preceding section 1; sections 1, 5, the words between brackets in section 12; sections 19, 20, 37, 40, 41, 47, 50, the words "and to Her Majesty's Instructions" and the words "or that he reserves the Bill for the Signification of the Queen's Pleasure" in section 55; sections 56, 57, 63; the words between brackets in section 65; sections 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 86; the words "the Disallowance of Acts, and the Signification of Pleasure on Bills reserved" and the words "of the Governor General for the Queen and for a Secretary of State, of One Year for Two Years, and of the Province for Canada" in section 90; head (1) of section 91; head (1) of section 92; 94A; sections 101, 103, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 122, 123; the words between brackets in section 129; sections 130, 134, 141, 142; the heading immediately preceding section 146; sections 146, 147; the First Schedule; the Second Schedule.	Constitution Act, 1867.	An Act to amend and continue the Act 32 and 33 Victoria chapter 3; and to establish and provide for the Government of the Province of Manitoba, 1870, 33 Vict., c. 3 (Can.).	Long title; Enacting clause; sections 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 25.	Manitoba Act, 1870.
			Order of Her Majesty in Council admitting British Columbia into the Union, dated the 16th day of May 1871.	The whole except terms 4, 9, 10, 13, 14 in the Schedule.	British Columbia Terms of Union
			British North America Act, 1871, 34-35 Vict., c. 28 (U.K.), and all acts enacted under section 3 thereof.	Long title; Preamble, enacting clause; sections 1, 6.	Constitution Act, 1871.
			Order of Her Majesty in Council admitting Prince Edward Island into the Union, dated the 26th day of June, 1873.	The whole, except the conditions in the schedule relating to the provision of steam service and telegraphic communication between the Island and the mainland, the condition respecting the constitution of the executive authority and the Legislature of the province, and the condition applying the British North America Act, 1867 to the province.	Prince Edward Island Terms of Union

THIS SCHEDULE IS NOT FINAL, SUBJECT TO CONFIRMATION—*Concluded*

Enactments	Extent of Repeal	New Name	Enactments	Extent of Repeal	New Name
Parliament of Canada Act, 1875, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.).	Long title; Preamble, enacting clause.	Parliament of Canada Act, 1875.	Statute of Westminster, 1931, 22 Geo. V, c. 4 (U.K.). insofar as it applies to Canada.	Long title; the words "and Newfoundland" in sections 1 and 10(3); section 4 insofar as it applies to Canada; section 7(1).	Statute of Westminster, 1931.
Order of Her Majesty in Council admitting all British possessions and Territories in North America and islands adjacent thereto into the Union, dated the 31st day of July, 1880.	The whole, except the last paragraph.	Adjacent Territories Order.	British North America Act, 1940, 3-4 Geo. VI, c. 36 (U.K.).	Long title; preamble, enacting clause, section 2.	Constitution Act, 1940.
British North America Act, 1886, 49-50 Vict., c. 35 (U.K.).	Long title; section 3.	Constitution Act, 1886	British North America Act, 1943, 7 Geo. VI, c. 30 (U.K.).	The whole.	
Canada (Ontario Boundary) Act, 1889, 52-53 Vict., c. 28 (U.K.).	Long title; preamble; enacting clause.	Canada (Ontario Boundary) Act, 1889.	British North America Act, 1946, 10 Geo. VI, c. 63 (U.K.).	Long title; preamble, enacting clause, section 2.	Constitution Act, 1946.
Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895, Session 2, 59 Vict., c. 3 (U.K.).	Long title; preamble, enacting clause, Section 2.	Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895.	British North America Act, 1949, 12 and 13 Geo. VI, c. 22 (U.K.).	Long title; third paragraph in preamble; enacting clause; sections 2, 3; terms 6(2), (3), 15(2), 16, 22(2), (4), 24, 27, 28, 29 in the Schedule.	Constitution Act, 1949.
Alberta Act, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 3 (Can.).	Long title; enacting clause, sections 4, 5, 6, 7, 12, 13, 15, 16(2), 18, 19, 20, Schedule.	Alberta Act.	British North America (No. 2) Act, 1949 (U.K.). 13 Geo. VI, C. 81 (U.K.).	The whole	
Saskatchewan Act, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 42 (Can.).	Long title; enacting clause; sections 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16(2), 18, 19, 20, Schedule.	Saskatchewan Act.	British North America Act, R.S.C., 1952, c. 304 (Can.).	Section 2.	Constitution Act, 1952.
British North America Act, 1907, 7 Edw. VII, c. 11 (U.K.).	Long title; preamble, enacting clause, section 2, Schedule.	Constitution Act, 1907.	British North America Act, 1960, 9 Eliz. II, c. 2 (U.K.).	Long title; preamble; enacting clause; sections 2, 3.	Constitution Act, 1960.
British North America Act, 1915, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.).	Long title; enacting clause, section 3.	Constitution Act, 1915.	British North America Act, 1964, 12 and 13, Eliz. II, c. 73 (U.K.).	Long title; enacting clause; section 2.	Constitution Act, 1964.
British North America Act, 1930, 20-21 Geo. V, c. 26 (U.K.).	Long title; fourth paragraph of preamble, enacting clause, section 3.	Constitution Act, 1930.	British North America Act, 1965, 14 Eliz. II, c. 4, Part I, (Can.).	Section 2.	Constitution Act, 1965.



## APPENDIX C

**Extracts from the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Volume III, p. 560.**

42. We recommend that in the private sector in Quebec, governments and industry adopt the objective that French become the principal language of work at all levels, and that in pursuit of this objective the following principles be accepted: a) that French be the principal language of work in the major work institutions of the province; b) that, consequently, the majority of work units in such firms that until now have used English as the principal language of work in middle and upper levels become French-language units; and that such firms designate all management and senior positions as posts that require bilingual incumbents; c) that the majority of smaller or specialized firms should use French as their language of work, but that there should be a place for firms where the language of work is English, as there should be a place anywhere in Canada for such firms where the language of work is French; and d) that the main language of work in activities related to operations outside the province remain the choice of the enterprise.

43. We recommend that in the private sector throughout Canada, the Canadian head offices of firms with extensive markets or facilities inside Quebec develop appropriate bilingual capacities, including French-language units and bilingual senior executives.

44. We recommend that the government of Quebec establish a task force to consist of representatives of government, industry, the universities, and the major labour unions with the following general terms of reference: a) to launch discussions with the major companies in the province concerning the current state of bilingualism and biculturalism in their organizations and the means of developing institutional bilingualism more fully; b) to design an overall plan for establishing French as the principal language of work in Quebec and to set a timetable for this process; c) to initiate discussions with the federal government and with the governments of New Brunswick and Ontario, to discover areas of potential co-operation in implementing the plan; and d) to make recommendations to the provincial government for the achievement of the goal and for the establishment of permanent machinery of co-ordination.

45. We recommend that the government of New Brunswick establish a task force charged with suggesting steps to be taken in education, in the provincial public service, and in the private sector so that French can become a language of work like English, bearing in mind the economic and social conditions in the province.

46. We recommend that the government of Ontario establish a task force charged with preparing a programme of action with the objective of ensuring the progressive introduction of French as a language of work in enterprises in bilingual districts, on the basis of a co-operative and concerted effort by government and industry.

47. We recommend that the firms at issue in Recommendations 42 and 43 make an explicit policy commitment to establish institutional bilingualism in their operations;

and that they immediately designate certain units within their head offices and their operations in Quebec, and in bilingual districts, as future French-language units and designate those executive and senior positions that in the near future will require bilingual incumbents.

48. We recommend that, immediately after designating French-language units in their organizations, the firms also designate a substantial number of professional, technical, and managerial positions as French-language posts.

49. We recommend that the firms make every effort to interest Francophone students on business careers, by providing full information in career opportunities to the appropriate officials in French-language educational institutions and by sending recruiting teams to these institutions both within and outside Quebec.

50. We recommend that the firms make their internal training programmes fully available in the French language for their Francophone employees.

51. We recommend that, where internal training programmes are presently unavailable in French, the firms consult with French-language institutions of higher education in Canada and elsewhere about the possibilities of providing the needed programmes.

52. We recommend that the firms seek to equalize the opportunities for job transfers for their Francophone employees, while at the same time taking steps to minimize the difficulties that these transfers entail.

53. We recommend that all material relevant to the promotion process and the preparation for it be made fully available in French.

54. We recommend that all Francophone candidates have the option of expressing themselves in their own language in all oral and written examinations and interviews, and that the examiners take into account the difficulties that the candidate may have had to face during his previous work experience as a result of the obligation to work in a second language.

55. We recommend that where firms designate positions as bilingual posts they take steps to ensure that the required level of competence in French and English is clearly defined and that they use this factor as a criterion in promotions to these positions.

56. We recommend that all information relevant to federal government contracts and other services to private enterprise, including technical specifications and documents, be made available simultaneously in French and English, and that in all official relations among federal government personnel, business firms, and unions, appropriate action be taken to ensure that the French language is fully used in the appropriate circumstances.

57. We recommend that, as a matter of policy, the federal agencies concerned make available to private firms all the data arising from developments in translation services, bilingual lexicons, and language training that may be of assistance to the firms in their transformation process.

## APPENDIX D

List of Witnesses who appeared before the Committee showing the Session and Issue in which their Evidence appears.

Session: Issue	Session: Issue	Session: Issue
Abel, Albert ..... 3:19	Association canadienne-française de l'Alberta ..... 3:85	Association des étudiants ukrainiens du Canada ..... 3:19
Action League for Physically Handicapped Advancement . 3:62	Boucher, Jacques	Bandera, Andrew
Owen, William	Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan ..... 3:11	Fedchun, Gerry
Adam, J. .... 3:87	Lalonde, Roger	Kucharyshyn, Marusia
Adamson, Agar ..... 3:2	Rottiers, René	Association des Indiens du Québec ..... 3:88
Adler, Leo ..... 3:19	Association de la jeunesse ukrainienne du Canada .... 3:61	Hill, George
& 3:21	Nakoneczny, Richard	Plourde, Nora
Alain, Viateur ..... 3:65	Association démocratique italo-canadienne, Toronto ..... 3:62	Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique 3:26
Albert, Daniel ..... 3:70	Mastrangelo, Rocco	Hird, Lynda
Alberta School Trustees Association ..... 3:84	Association des administrateurs d'école du Québec (Section de la Rive Sud) ..... 3:73	Stanton, John
Martini, Catherine	Fransham, J. H.	Association des libertés civiles de Regina ..... 3:11
Alexander, Wayne ..... 3:29	Association des commissaires d'écoles catholiques de la Colombie-Britannique ..... 3:30	Beke, John
Allan, Mervyn ..... 3:63	Van Adrichem, M. C. J.	Association des Nations Unies 3:14
Allen, C. D. .... 2:7	Association des commissaires d'écoles de la Saskatchewan 3:12	Williams, Colwyn D.
Alliance for Life ..... 3:57	Dunbar, Frederick L.	Association des Nations Unies au Canada ..... 3:72
Cooper, Mary	Association des commissaires des écoles publiques catholiques du diocèse de Kamloops ..... 3:31	Bazar, Bernard
Lapointe, Marielle	Beesley, J. F. B.	(Mrs./Mme)
Lusignan, Joan	Association des commissaires d'écoles de la Colombie-Britannique ..... 3:27	Association des progressistes-conservateurs de Rivière-la-Paix-Prince-George ..... 3:30
Alliance pour la Vie ..... 3:57	Powell, P. C. D.	Rankle, Peter
Cooper, Mary	Association des élèves de bétail de la Colombie-Britannique ..... 3:31	Association des travailleurs sociaux, division du Nord de la Colombie-Britannique ... 3:30
Lapointe, Marielle	Guichon, Gérard	Dallamore, Vern
Lusignan, Joan	Pilling, Ron	Association des universités et collèges du Canada ..... 3:51
Allnutt, JoAnn ..... 3:27	Woolliams, Neil E.	Andrew, G. C.
Alpha Omega Ukrainian Students Club University of British Columbia ..... 3:29	Association des enseignants des Territoires du Nord-ouest ... 3:86	Dunton, A. Davidson
Semotiuk, Andrew	Jenkins, Robert	Guindon, Roger
Anderson, Andrew ..... 3:32	Association des enseignants du district de Kamloops ..... 3:31	Association du Barreau canadien, subdivision albertaine de la section du droit constitutionnel et international .. 3:84
Anderson, F. L. P. .... 3:28	Phillips, A. M.	McDonald, David C.
Andres, Peter G. .... 3:30	Association des enseignants francophones du Nouveau-Brunswick ..... 3:80	Association esquimo-indienne du Canada ..... 3:76
Andrews, Bruce ..... 3:27	Desjardins, Gérard	Gupta, Ram K.
Angell, Joseph E. .... 3:30	Richard, Jean	Association for Reform in Education ..... 3:69
Angers, Philippe ..... 3:68	Association des étudiants de la Saskatchewan ..... 3:14	Smith, Allane Reid
& 3:69	Brown, Larry	Trasler, Ian
Angevine, Donald ..... 3:22		Association libérale de Toronto et de la région (Comité des néo-canadiens) ..... 3:61
Ansine, Glen ..... 2:12		Gilbart, John
Archibald, Clinton ..... 3:67		Association libérale du district de Toronto ..... 3:19
Arès, Richard ..... 3:42		McLaughlin, Claire
Argall, Jacqueline ..... 3:54		
Armstrong, Irwin ..... 2:16		
Armstrong, Jack ..... 3:14		
Arnold, J. R. .... 3:29		
Arundel, Anthony ..... 3:26		
Asselin, Célia J. .... 3:86		
Association anglaise de l'instruction catholique de l'Ontario ..... 3:92		
Brisbois, Edward J.		
Carty, Michael		
Fogarty, P. H.		



Session: Issue	Session: Issue	Session: Issue
Association humaniste du Canada ..... 3:71	Beaudoin, Bernard ..... 3:65	Borgford, Brian ..... 3:11
Morgentaler, Henry	Beaudoin, Gerald A. .... 3:93	Bot, Mario C. .... 3:47
Association nationale tchèque du Canada (cellule de Vancouver) ..... 3:29	Beaudoin, T. Moore ..... 3:70	Botiuk, Y. R. .... 3:19
Drabeck, Jan	Beaudry, Françoise ..... 3:47	Bouchard, Julien ..... 3:66
Schoenbach, Gustav	Beaulieu, Jacques ..... 3:80	Bouchard, Sylvie ..... 3:47
Association of Social Workers, Northern Branch of British Columbia ..... 3:30	Beauvais, Réal ..... 3:57	Boucher, Gaétan ..... 3:65
Dallamore, Vern	Beck, Carl ..... 3:62	Bourassa, Fernand ..... 3:69
Association of Universities and Colleges of Canada ..... 3:51	Beck, Gerry, K. J. .... 3:85	Bourdege, Oscar ..... 3:34
Andrew, G. C.	Bédard, Jean ..... 3:54	Bourke, Thomas P. .... 3:22
Dunton, A. Davidson	Bélanger, Armand ..... 3:46	Bourque, Claude ..... 3:4
Guindon, Roger	Belcourt, Rick ..... 3:30	Bousquet, D. .... 3:70
Association pour la réforme de l'éducation ..... 3:69	Bell, Alfred ..... 3:33	Boutin, Guy ..... 3:53
Smith, Allane Reid	Bell, J. M. .... 3:85	Bouwman, Roland ..... 3:71
Trasler, Ian	Belleau, Charles ..... 3:57	Bowker, Wilbur F. .... 3:84
Association pour l'égalité des droits des femmes indiennes Doré, Cecilia Phillips	Bellware, Fred ..... 3:39	Bowns, Wilfrid ..... 3:32
Association pour le perfectionnement des parents seuls de Regina ..... 3:12	Beltrano, Frank M. .... 3:47	Boyd, Bert ..... 2:16
Tutt, Sherrie	Belzil, Paul ..... 3:84	Boyd, Maureen ..... 3:27
Association urbaine et municipale de la Saskatchewan .. 3:11	Benedict, Ernest ..... 3:19	Boyd, Stephen ..... 3:4
Murphy, J.	Bennett, M. .... 3:31	Brack, Bob ..... 3:23
Atkey, Ronald G. .... 3:9	Benoit, Delphis ..... 3:53	Bradley, Mary ..... 3:57
Atraghji, Edward ..... 3:39	Beresh, Brian ..... 3:11	Bramucci, Norman ..... 3:72
Aubry, Jean-Paul ..... 2:11	Bergeron, Edmond-Louis .... 3:67	Bremmer, Rusty ..... 2:15
Audet, Sarah ..... 3:72	Bergeron, Gérard ..... 3:74	Brigham, Royden ..... 3:19
Axworthy, A. .... 3:39	Bernard, Ken ..... 2:8	British Columbia Beef Cattle Growers Association ..... 3:31
& 3:40	Bernier, Madeleine ..... 2:11	Guichon, Gérard
Axworthy, Lloyd ..... 2:9	Bets, John, (Mrs./Mme) .... 3:79	Pilling, Ron
	Beune Antony ..... 3:85	Woolliams, Neil E.
	Bevan, George H. .... 3:19	British Columbia Civil Liberties Association ..... 3:26
	Beveridge, J. M. R. .... 3:2	Hird, Lynda
	Bhattacharya, B. .... 3:77	Stanton, John
	Billot, Deloras ..... 3:55	British Columbia School Trustees Association ..... 3:27
	Bilodeau, Michel ..... 3:57	Powell, P. C. D.
	Bilomaa, Barbara ..... 3:46	British-Israel World Federation (Canada) Incorporated ..... 3:29
	Bilsky, Frank ..... 2:17	Brewer, Dawn
	Binder, Ellen ..... 3:87	Brockelbank, John ..... 3:12
	Bird, J. W. .... 3:78	Broddy, Bill ..... 3:30
	Bishop, Arthur A. .... 3:33	Broderick, Charles ..... 3:80
	Bishop, Charles ..... 3:31	Brokenshire, J. W. .... 3:77
	Bissley, Giselle ..... 3:28	Bronfman, Peter, (Mrs./M <sup>me</sup> ) 3:69
	Bisson, Antonio ..... 3:46	Brown, James ..... 3:22
	Blake, Mary ..... 3:43	Brown, Joyce ..... 3:26
	Blanchard, Thomas ..... 3:19	Brown, Kingsley ..... 3:4
	Block, Gilbert ..... 3:69	Brown-John, Lloyd ..... 3:23
	Board of Evangelism and Social Service, United Church of Canada ..... 3:83	Brown, R. A. C. .... 2:9
	MacDonald, W. Clarke	Brunet, Henri ..... 3:46
	Stewart, Gordon K.	Bryant, Frank ..... 3:40
	Bobb, Rubin ..... 3:34	Bryce, R. B. .... 2:6
	Bobitt, Greg ..... 3:11	Buckwold, Sidney, L. .... 3:14
	Bock, Paul ..... 3:71	Bugeaud, Eugène ..... 3:67
	Boehm, David ..... 3:26	Burau, Karl ..... 3:20
	Boileau, André ..... 3:40	Burchill, C. S. .... 3:28
	Boileau, Gérald ..... 3:56	Bureau, Marc ..... 3:53
	Boisvert, Napoléon ..... 3:54	Burgess, Arthur ..... 3:27
	Boivin, Stanley ..... 3:46	Burgess, Rod ..... 3:33
	Bojeun, Mark ..... 3:19	Burnham, George ..... 3:28
	Bolden, William ..... 3:33	Burns, R. M. .... 3:15
	Bolduc, Yvon ..... 3:54	Burns, Ronald ..... 3:45
	Bolger, Allan ..... 3:69	Burns, Susan ..... 2:14
	Bolton, Kenneth ..... 3:22	Burns, Tom ..... 3:48
	Bommes, D. W. .... 3:48	Burnyeat, Grant ..... 3:27
	Bonenfant, Jean-Charles .... 3:89	
	Bonneau, Lorenzo ..... 3:73	
	Booth, Peter ..... 2:17	



Session: Issue		Session: Issue		Session: Issue	
Burridge, E. A., (M <sup>me</sup> /Mrs.) ..	3:65	Canadian Ukrainian Committee	2:8	Chaumont, Christine .....	3:47
Business and Professional		Lynka, Izdiore H.		Chaumont, Gislaine .....	3:47
Women's Clubs of Alberta	3:84	Swystun, W. M.		Cheffins, Ronald I. ....	3:28
Armstrong, Ellen C. T.		Syrnyck, John H.		Cheramy, Arthur .....	3:30
Buteau, Gaston .....	3:46	Yaremowich, Anthony		Chernenkoff, C. ....	3:13
Butler, Robert D. ....	3:34	Canadian Unity, Rights and		Chevrier, Jean .....	3:72
		Equality .....	3:69	Chevalier, Jean-Claude .....	3:55
Cabana, Serge .....	3:53	Beale, Robert G.		Cheyxchux, Joan .....	2:12
Cairnduff, Malcolm .....	3:62	Candela, Rafael .....	3:80	Chimen, M. A. ....	3:19
Caldwell, Jeri Anne .....	3:23	Canuel, Léonidas .....	3:66	Chinese/Asian Cultural Asso-	
Caledon Contemporaries ...	3:62	Caplan, Joseph .....	3:19	ciation of New Brunswick .	3:78
Coles, Stuart			& 3:20	Hum, Gordon	
Somerville, Janet		Caragata, Warren .....	3:11	Chong, Gladys .....	3:26
Calle, James L. ....	3:23	Carbonneau, Madeleine .....	3:70	Chrapko, Metro .....	3:84
Calver, Marshall .....	3:22	Carney, Bob .....	3:11	Chrétien, Hon. Jean, Minister	
Cameron, Hugh .....	3:22	Caron, Roger .....	3:54	of Indian Affairs and North-	
Campbell, Adam .....	3:85	Carpenter, Marian .....	3:33	ern Development .....	3:18
Campbell, Albert .....	3:19	Carr, Richard (Mrs./Mme) ....	3:78	Chrétien, l'hon. Jean, Ministre	
Campbell, Bryan .....	2:12	Carricato, Patrick .....	3:47	des Affaires indiennes et du	
Campbell, Dorothy .....	3:4	Carrière, Paul .....	3:56	Nord canadien .....	3:18
Campbell, Douglas .....	3:62	Casey, Kenneth .....	3:71	Christie, Terry .....	3:78
Campbell, Maureen .....	2:10	Catholic School Trustees' As-		Christy, Gil .....	3:62
Campbell, R. A. ....	3:2	sociation of British Columbia	3:30	Church, John .....	3:22
Canada Committee .....	3:68	Van Adrichem, M. C. J.		Citizenship and Legislative	
Lemay, Henri-Paul		Cavarzan, John .....	3:23	Committee of Local 444	
Malcolm, T. R. Anthony		Chamberland, Claude .....	3:53	U.A.W. (Windsor) .....	3:23
Canada Press Club .....	2:8	Chamberlist, Norman .....	2:15	McNamara, Pat	
Dojack, Charles			& 2:16	Clark, Anne .....	3:30
Roeder, Hans-Hermann		Chambre de commerce de Ké-		Clark, Elaine .....	3:2
Canada Uni, Respect et Égalité	3:69	nogami, (Qué.) .....	3:67	Clark, Glenn .....	3:30
Beale, Robert G.		Turcotte, Jean-Jacques		Clarke, David .....	3:31
Canadian Bar Association, Al-		Chambre de commerce de Leth-		Clarke, Luther .....	3:23
berta Subsection, Section on		bridge, (Alberta) .....	3:32	Clarkson, Stephen .....	3:19
Constitutional and Interna-		Bond, W.		Clermont, Jean Bernard .....	3:70
tional Law .....	3:84	Tanner, Morley		Clermont, Jean .....	3:68
McDonald, David C.		Chambre de commerce de Ma-		Cloutier, Denis .....	3:55
Canadian Federation of Busi-		grath, (Alberta) .....	3:32	Club Alpha Omega des étu-	
ness and Professional		Spencer, J. A.		dants ukrainiens, Université	
Women's Clubs .....	3:72	Chambre de commerce de Re-		de la Colombie-Britannique	3:29
VanDine, Charlotte I.		gina, (Sask.) .....	3:11	Semotiuk, Andrew	
Canadian-German Group ....	3:73	McLeod, R. A.		Club ukrainien de l'Université	
Wiss, Jules		Chambre de commerce régio-		Western Ontario, London,	
Canadian League for Ukraine's		nale du Saguenay, (Qué.) ..	3:67	Ont. ....	3:22
Liberation (Toronto Branch)		Lavoie, Jean		Dubas, O.	
(section de Toronto) .....	3:61	Chambre de commerce de		Clubs de Femmes de carrières	
Shymko, Yuri		Thompson, (Man.) .....	2:12	libérales et commerciales de	
Canadian League of Rights,		Johnston, B.		l'Alberta .....	3:84
Manitoba Branch .....	2:10	Chambre de commerce de		Armstrong, Ellen, C. T. ..	
Belows, J. H.		Trois-Rivières, (Qué.) .....	3:53	Cochrane, John .....	2:10
Walsh, Patrick		Chevrette, Lucien		Cohen, Lotte .....	3:34
Canadian Loyalists Association	3:39	Chambre de commerce de		Cohen, Maxwell .....	3:92
Crawford, Stewart		Whitehorse, (Territoire du		Coles, Geoffrey .....	3:86
Leguerrier, René		Yukon) .....	2:16	Coles, Stuart .....	3:19
Yarymowich, B.		Chandler, John G. ....	3:22	Colle, Philippe .....	3:53
Canadian School Trustees As-		Chandler, Sharon .....	3:22	Collins, Michael .....	3:26
sociation .....	3:85	Chapitre national du Canada		Collins, Richard .....	3:48
Reder, F. M.		de l'I.O.D.E. ....	3:62	Comartin, Joe .....	3:23
Smedley, J. V.		Morrison, W. R. (Mrs./		Comeau, Léger .....	3:1
Whitney, C. H.		M <sup>me</sup> )		Comité Canada .....	3:68
Canadian Teachers' Federa-		Tait, George E. (Mrs./		Comité canadien des	
tion .....	3:37	M <sup>me</sup> )		Ukrainiens (Toronto) .....	3:19
Fieger, Peter P.		Charbonneau, V. ....	3:29	Comité jeunesse Canada, Bur-	
Fredericks, Rod G.		Charman, Eric .....	3:28	naby, Colombie-Britannique	3:27
Sparkes, Wendell J.		Chartrand, R. ....	3:70	Bishop, Robert	
Goble, Norman M.		Chateaufneuf, Denis .....	3:72	Hughes, Robert	

Session: Issue	Session: Issue	Session: Issue
Comité de Toronto du droit à la vie ..... 3:62 Fish, Belvia Hezewyk, B. Van Landolt, Gwendolyn Morris, Heather Vennir, W. G.	Communist Party of Canada, Manitoba Provincial Committee ..... 2:11 Ross, William Communist Party of Canada, Metropolitan Toronto Committee ..... 3:62 Massie, Gordon Communist Party of Quebec .. 3:81 Walsh, Samuel J. Confédération des résidents et des contribuables ..... 3:19 Hayes, Derek Confederation of Resident and Ratepayer Associations .. 3:19 Hayes, Derek Congrès canadien polonais ... 3:72 Kawaczak, Andrew Romer, Tadeusz Connaughton, Graham, W. .... 3:23 Conrad, James ..... 3:20 Conseil d'administration de la société Saint-Jean Baptiste diocésaine de Rimouski .... 3:66 Daigneault, René Conseil de l'évangélisme et de service social, Église unie du Canada ..... 3:83 MacDonald, W. Clarke Stewart, Gordon K. Conseil de la tribu indienne de Squamish ..... 3:27 Mathias, Joe Conseil des Associations paroissiales, Notre-Dame-de-Lourdes, Timmins, Ont. .... 3:56 Maynard, Dominique L. Conseil diocésain de Saint-Jean de la ligue des femmes catholiques du Canada ..... 3:78 McLean, Muriel Conseil du travail de Toronto métropolitain ..... 3:61 Montgomery, D. K. Conseil national des femmes du Canada ..... 3:74 Booth, Ann Steadman, S. F.	Cottonwood Island Residents Association ..... 3:30 Mossman, Lucille Coulombe, Jean-Maurice .... 3:67 Coupal, Ed ..... 3:46 Cousins, Brian ..... 3:87 Craik, Robert L. .... 3:28 Cramer, Jack ..... 3:56 Cranley, W. J. .... 3:32 Crawford, Louise ..... 3:31 Creery, R. A. .... 2:17 Creighton, Donald G. .... 3:64 Crinem, Ray ..... 3:33 Crosbie, Patricia ..... 3:28 Cuddihy, Paul E. .... 3:4 Current Affairs Workshop Education Committee, Parish Council of the Annunciation Comité de la Paroisse Annonciation ..... 3:73 Paz, Pamela Currie, Don W. .... 3:30 Cyr, Daniel ..... 3:67 Cyr, Jean-Marc ..... 3:53 Czechoslovak National Association of Canada (Vancouver Chapter) ..... 3:29 Drabeck, Jan Schoenbach, Gustav Daigle, Phil ..... 3:29 Dalaire, Didier ..... 3:72 Dale, Peter ..... 3:1 Dalton, W. J. .... 3:1 D'Amour, Marcel ..... 3:57 Dandeneau, Egide ..... 3:57 Dandurand, Jean-Pierre .... 3:70 D'Anjou, Guy ..... 3:66 D'Anjou, René ..... 3:65 Dansereau, Auguste ..... 2:11 Dansereau, Guy ..... 3:54 Dansereau, Jean ..... 3:53 Daoust, Paul ..... 3:65 David, Bob ..... 3:86 Davidson, Murray ..... 3:46 Davis, H. F. .... 2:1 Davis, R. T. (Mrs./M <sup>me</sup> ) .... 3:62 Davis, Trevor, C. M. .... 3:28 Dawkins, Zella ..... 3:56 Dawrant, A. Geoffrey ..... 3:85 Dawson, George S. .... 3:28 Daykin, H. E. .... 3:29 Dean, Art ..... 3:19 Decarie, Graham ..... 3:5 Dechamplain, Jean-Luc .... 3:66 Dehler, Ronald ..... 3:43 de Jong, Renée ..... 3:19 Delaney, Eileen C. .... 3:65 Del Villano, Leo ..... 3:56 DeMarsh, Roy ..... 3:62 Demers, Juliette ..... 3:66 Dennison, William ..... 3:19 Dent, Ivor G. .... 3:85
Comité des Canadiens-Ukrainiens ..... 2:8 Lynka, Izdiore H. Swystun, W. M. Syrnyck, John H. Yaremowich, Anthony Comité des citoyens francophones de Sudbury et la région ..... 3:46 Beauchamp, Rhéal Comité du Parti communiste du Canada pour la ville de Toronto ..... 3:62 Massie, Gordon Comité législatif, Conseil du travail de la région de Windsor ..... 3:23 Batterson, Les Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales ..... 3:50 Burns, R. M. D'Amour, M. Dent, I. G. Newman, D. G. O'Brien, A. Comité ukrainien du Canada, section de Montréal ..... 3:73 Hykawy, J. Karpishka, Roman B. Commandement provincial du Québec des anciens combattants de l'armée, de la marine et de l'aviation du Canada 3:70 Fedosen, Phil Commission des droits de l'homme du Nouveau-Brunswick ..... 3:78 Kinsella, Noël Commission des écoles séparées du Toronto métropolitain .. 3:92 Fullerton, J. A. Heenan, C. B. McDonald, D. F. Commission scolaire protestante de Montréal ..... 3:69 Tilley, A. Reid Committee for Original Peoples Entitlement ..... 3:87 Counoyea, Nellie Rubin, Abraham Semmler, Agnes Communist Party of Canada, Central Executive Committee 3:81 Demers, Claire Kashtan, William	Cook, George ..... 3:30 Cook, Ramsay ..... 3:74 Coolican, Denis ..... 3:39 Copp, Victor ..... 3:21 Corbeil, Madeleine ..... 3:72 Corbett, Donald J. .... 3:47 Corbett, F. M. .... 3:67 Corlett, James M. .... 3:26 Corey, Jim ..... 3:34 Corrigan, J. R. .... 3:39 Corry, J. A. .... 3:36 Cosgrove, Fred ..... 3:20 Cosgrove, W. J. .... 3:70 Costain, William ..... 3:28 Côté, Eva (Mrs./M <sup>me</sup> ) ..... 3:66 Cotton, Frank ..... 3:32	

Session: Issue	Session: Issue	Session: Issue
Deraspe, Raymond ..... 3:90	Paradis, Pierre-Paul ..... 3:66	Federation of Independent School Associations in British Columbia ..... 3:27
Desrosiers, Lawrence ..... 3:66	Étudiants du département de sciences politiques Université de Lethbridge ..... 3:32	Waller, J. F.
Desrosiers, Noël (Mme/Mrs.) . 3:66	Runge, Ken	Federation of Saskatchewan Indians ..... 3:14
Destonaus, Margaret ..... 3:70	Slemko, Brian	Gordon, Walter
Dewar, Barry ..... 3:2	Evans, Marjorie ..... 3:27	Fenton, John ..... 3:20
Dewar, George ..... 3:5	Evans, Richard J. .... 3:23	Fenwick, Lawrence ..... 3:19
de Wolf, John ..... 3:29	Evans, Una ..... 3:85	Ferguson, D. K. .... 3:69
Dickerson, Mark O. .... 3:34	Everett, Richard ..... 3:62	Ferguson, Howard ..... 3:40
Dickman, Beth ..... 3:28		& 3:43
Dickman, Phil ..... 2:17	Fabio, Primo ..... 3:48	Fernihough, William ..... 3:67
Dielschneider, Peter J. .... 3:13	Fair, Bill ..... 3:14	Ferris, John ..... 3:47
Dion, Léon ..... 3:60	Fakete, Tony ..... 2:16	Fifield, Robert ..... 3:77
Dion, Robert ..... 3:53	Falkenberg, Eugene ..... 3:32	Fillipoff, P. .... 3:40
Dionne, Charles ..... 3:79	Faribault, Marcel ..... 3:58	Fingland, Frank ..... 3:18
Dionne, Jean-Marie ..... 3:79	Faris, Ronald ..... 3:11	Finlay, Frank ..... 3:61
Dionne, Jean-Pierre ..... 3:90	Faubert, Denis ..... 3:56	Finlay, Norine ..... 3:62
Dittrich, Douglas ..... 3:87	Fawzy, Nabil ..... 3:62	Finlayson, D. .... 3:86
Dodd, Cecil ..... 3:33	Fédéralistes mondiaux du Canada ..... 3:83	Finlayson, Norman ..... 3:27
Dodd, Gail ..... 3:33	Smyth, Ross	Fitch, R. H. (Mrs./Mme) .... 3:80
Dodd, J. G. .... 3:39	Fédéralistes mondiaux du Canada (division de Calgary) ..... 3:34	Fitzpatrick, Patrick ..... 3:78
& 3:40	Macqueen, R. W.	Fletcher, Paula ..... 3:47
Dodson, Robert ..... 3:26	Fédéralistes mondiaux du Canada (Montréal) ..... 3:71	Flis, Henry ..... 3:19
Doig, Hugh ..... 3:46	Arnopoulos, P. J.	Fogarty, Kenneth ..... 3:39
Donahue, Bob ..... 3:85	Fédération balte du Canada (section Montréalaise) ..... 3:71	Fogarty, Brian ..... 3:27
Donison, Michael ..... 3:28	Freibergs, Vaira	Fogarty, Stephen ..... 3:69
Donnelly, Murray ..... 2:9	Fédération canadienne des enseignants ..... 3:37	Foley, Carl J. .... 3:30
Drabek, Stan ..... 3:34	Feiger, Peter P.	Forestell, Ray ..... 3:46
Drapeau, Jean ..... 3:68	Fredericks, Rod G.	Forget, Roger ..... 3:22
Duff, Donald J. .... 3:1	Sparkes, Wendell J.	Fortin, Gaétan ..... 3:67
Duffy, George ..... 3:79	Goble, Norman M.	Fortin, Jean-Pierre ..... 3:54
Dufour, Anatole ..... 3:67	Fédération canadienne-française de la Colombie-Britannique ..... 3:26	Fortin, Paul R. .... 3:70
Dufour, Francis ..... 3:67	Albert, Roger	Fortin, Richard ..... 3:65
Dugas, Jacqueline ..... 3:70	Paquette, Roméo	Foucault, Jules ..... 2:12
Dumas, Guy ..... 3:45	Fédération de la jeunesse ukrainienne du Canada .... 3:22	Fournier, Peter ..... 3:47
Dumas, J. Raymond ..... 3:70	Nakoneczny, Richard	Fournier, Raymond-Marie .. 3:67
Dumont, Robert S. .... 3:14	Fédération des écoles indépendantes de la Colombie-Britannique ..... 3:27	Fox, Christie ..... 3:56
Dunn, John ..... 3:46	Waller, J. F.	Fradsham, Allan A. .... 3:33
Dunne, Patrick B. .... 3:77	Fédération des Indiens de la Saskatchewan ..... 3:14	Francis, Glen ..... 3:56
Dunsmore, Ross ..... 3:45	Gordon, Walter	Francis, Jerry ..... 3:56
Dupuis, Frank ..... 3:65	Fédération des Métis du Manitoba ..... 2:9	Frankin, Peter ..... 3:30
Durocher, Cy ..... 3:91	Eagle, Thomas	Franklin, J. N. .... 3:73
Durocher, Jean-Yves ..... 3:72	Fédération des Métis, (Section Thompson) ..... 2:12	Franklin, John A. .... 3:46
Durocher, Paul-André ..... 3:56	Deschambault, Ethel	Fraser, D. G. L. .... 3:2
Duttle, Karl ..... 3:45	Head, Edward	Fraser, Eon McKay ..... 3:39
	Fédération mondiale britannique-israélienne (Canada) Incorporée ..... 3:29	& 3:43
	Brewer, Dawn	Fraser, Simon ..... 3:27
Eager, Evelyn ..... 3:48		Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-ouest .... 3:88
Earl, John ..... 3:22		Bird, Ed.
Egan, James ..... 3:28		Fraternité indienne du Manitoba ..... 2:9
Egan, John ..... 3:84		Courchene, David
Elder, James S. .... 3:61		Fraternité nationale des Indiens Marule, Marie
English Catholic Education Association of Ontario ..... 3:92		Manuel, George
Brisbois, Edward J.		O'Reilly, James
Carty, Michael		
Fogarty, P. H.		Frawley, Flo ..... 3:33
Epstein, Linda ..... 3:1		Fréchette, Raynald ..... 3:53
Equal Rights for Indian Women		Freimuts, Robert ..... 3:19
Doré, Cecilia Phillips		French-Canadian Association of Alberta ..... 3:85
Erdman, Victor ..... 3:32		Boucher, Jacques
Erickson, D. R. .... 3:14		
Erickson, Hilda ..... 3:47		
Erickson, William ..... 2:17		
Étudiants de Sciences sociales, CEGEP de Matane ..... 3:66		



Session: Issue		Session: Issue		Session: Issue	
French-Canadian Federation of British Columbia ..... 3:26		Groos, Harold ..... 3:28		Horricks, J. T. .... 3:31	
Albert, Roger		Groupe canadien-allemand ... 3:73		Horsford, Gregory ..... 3:47	
Paquette, Roméo		Wiss, Jules		Horton, Laura ..... 3:56	
Frolek, E. .... 3:31		Guerin, Delbert ..... 3:26		Hotson, Alan ..... 3:46	
Frolek, Joseph ..... 3:31		& 3:27		Hougen, Rolf ..... 2:16	
Fulton, E. D. .... 3:27		Guiho, Joseph ..... 3:55		Houle, Robert ..... 3:65	
& 3:64		Guilbault, Fernand ..... 3:79		House, Henry Donald ..... 3:21	
Funk, Gilbert ..... 3:84		Gupta, S. N. .... 3:69		Howard, Lawrence ..... 3:22	
Fyfe, Stewart ..... 3:45		Guy, James ..... 3:3		Howlett, Alphonsine ..... 3:69	
				Howley, Ian ..... 3:27	
				Hubbs, David ..... 3:67	
Gagné, Bertrand ..... 3:66		Hado, Steve ..... 3:61		Hubka, Brian F. .... 3:33	
Gagné, Camille ..... 3:67		Haack, Louis ..... 3:72		Huddart, Geoffrey ..... 3:26	
Gagné, Laurent ..... 3:66		Haegert, Joseph ..... 3:28		Humanist Association of Canada ..... 3:71	
Gagnon, Magloire ..... 3:54		Haenlein, Otto ..... 3:68		Morgentaler, Henry	
Gagnon, Yvon ..... 3:67		Hager (Mrs./M <sup>me</sup> ) ..... 3:27		Humphries, Don ..... 3:11	
Galgay, Frank ..... 3:77		Hamill, Sally ..... 3:28		Hunt, A. D. .... 3:18	
Gallant, E. .... 2:2		Hamilton, Darcy ..... 3:32		Huot, Gilles ..... 3:55	
Gamble, G. Alvan ..... 3:20		Hancoy, Eric J. .... 3:46		Hurley, Daniel ..... 3:78	
Garcia, Diego ..... 3:70		Hankia, Garry ..... 3:86		Hutton, Edith ..... 3:26	
Gareau, Camille ..... 3:66		Hanna, Jessica D. .... 3:85			
Garlick, Carolyn ..... 2:9		Hannafor, Ivan ..... 3:48		Indian Brotherhood of the Northwest Territories .... 3:88	
Garnes, Rolf ..... 3:40		Hanratty, John ..... 3:3		Bird, Ed.	
Gaudet, Jocelyn ..... 3:53		Hansen, Oscar ..... 3:26		Indian-Eskimo Association of Canada ..... 3:76	
Gaundrone, Margaretta ..... 2:13		Hanson, Samuel B. .... 3:34		Clark, G. A.	
Gauthier, André ..... 3:53		Har, Sabharwal ..... 3:84		Cumming, Peter	
Gauthier, Clovis ..... 3:73		Hargrave, G. G. (Mrs./M <sup>me</sup> ) .. 3:57		Redditt, J. J. D.	
Gauvin, Denise ..... 3:47		Harper, Allen ..... 3:27		Indian Society of Edmonton .. 3:84	
Gauvin, Gilles ..... 3:66		Harris, Alfred ..... 3:34		Gupta, Ram K.	
Gedye, Cynthia ..... 3:46		Harris, John ..... 3:30		Institut National Champlain .. 3:65	
Gendron, Daniel-Eugène .... 3:53		Harrison, Arthur ..... 3:22		Indians of Quebec Association 3:88	
Gentles, Ian ..... 3:62		Harrison, John ..... 3:27		Hill, George	
Geoghean, Anthony ..... 2:12		Harrison, Susan ..... 3:23		Plourde, Nora	
Ghandour, Hussein ..... 3:90		Hartnell, Tony ..... 3:30		Institut Politique de Trois- Rivières ..... 3:54	
Gibbs, Ronald ..... 3:53		Hartney, Michael ..... 3:55		Thérien, Marcel	
Gibson, Dale ..... 3:7		Haydu, Steve ..... 3:19		Institut Voluntas Dei ..... 3:54	
Giglio, Joseph ..... 3:61		Hayward, John C. .... 3:29		Avila-Oliver, Phillip B.	
Gilbert, Fernand ..... 3:53		Heald, D. V. .... 3:12		Instrumentation Society of America ..... 3:29	
Gilmore, J. W. .... 3:27		Hearn, Ed ..... 3:1		Stirling, P. H.	
Girard, Pierre ..... 3:65		Heaslip, Vernon ..... 3:20		Irwin, F. R. .... 2:6	
Girvin, J. A. .... 3:30		Heinrich, Jack ..... 3:30		Irwin, Hugh ..... 3:29	
Gobel, Jean ..... 3:57		Helling, Rudolph ..... 3:23		Isert, L. .... 3:31	
Gonick, Cy ..... 2:9		Henderson, W. R. S. .... 3:33		Italo-Canadian Democratic Association, Toronto ..... 3:62	
Goodwin, Ross ..... 3:65		Henham, R. .... 3:29		Mastrangelo, Rocco	
Gord, Leslie ..... 3:62		Hennessy, Michael ..... 3:48		Ivany, Otto ..... 3:47	
Gorman, T. W. .... 3:4		Henneveld, Hank ..... 3:27		Iwanusi, Olaf ..... 3:61	
Gosselin, Narcisse ..... 3:72		Heraldry Society of Canada .. 3:37		Les Jaycees du district de Winnipeg ..... 2:8	
Goulet, Denis ..... 3:57		Beddoe, Alan B.		Braid, Arthur ..... 2:8	
Graauwmans, Casey, H. A. .. 3:84		Beley, George M.			
Graham, Campbell ..... 3:40		Cartwright, John R.		Jackson, George ..... 3:21	
Gram, Minerva ..... 3:56		Nunn, Norman A.		Jacob, Marcel ..... 3:72	
Grandbois, Denis ..... 3:47		Herperger, Don ..... 3:11		Jacobsen, Gunnar ..... 3:28	
Grant, Gary ..... 3:2		Hewitt, John ..... 3:22		Jaffary, Karl D. .... 3:19	
Grassby, J. N. .... 3:46		Hill, Cynthia ..... 3:87		Janvier, Aline ..... 3:54	
Gray, Brian J. .... 3:27		Hill, Richard M. .... 3:87		Jarry, Claude ..... 3:69	
Grayson, Thomas B. .... 3:62		Hitschfeld, W. F. .... 3:90		Jarvis, Donald M. .... 3:39	
Greater Montreal Anti-Poverty Co-ordinating Committee .. 3:70		Hodgkin, B. D. .... 3:33			
Poirier, Peggy		Hodgkinson, R. A. .... 2:16			
Greenaway, Harold, E. .... 3:84		Hodgson, W. Thomas ..... 3:57			
Greenshields, Leslie ..... 3:70		Hogan, Lena ..... 3:39			
Grennell, (Mr./M.) ..... 3:30		Hogue, Martial ..... 3:68			
Griffith, N., (Miss) ..... 3:70		Holloway, David ..... 3:26			
Groos, Charles ..... 3:28		Holter, Ian ..... 3:13			
		Hooke, Robert ..... 3:39			

Session: Issue		Session: Issue		Session: Issue	
Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg ..... 2:8		Kilfoil, Cecil J. .... 3:79		Lapointe, Roméo ..... 3:67	
Braid, Arthur		Kilgore, Harry W. .... 3:19		Laskin, Saul ..... 3:48	
Jasmin, Jean-Pierre ..... 3:70		& 3:21		Latham, Johnston ..... 3:30	
Jasmin, Thérèse ..... 3:65		Killen, Stewart ..... 3:3		Lauder, Jim ..... 3:39	
Jenkins, Henry ..... 3:65		King, Teresa ..... 3:32		Lauzon, Patrick ..... 3:47	
Jenkins, Paul ..... 3:22		Kingwell, P. J. .... 3:70		Lavoie, Eudore ..... 3:79	
Jerusalem, Carol ..... 3:48		Kitts, James ..... 3:80		Lavoie, Raymond ..... 3:65	
Jeunes socialistes ..... 3:84		Kizerskis, Al ..... 3:71		Lawton, Ernest ..... 2:17	
Poholko, Dave		Knechtel, Keith ..... 3:28		Laycock, Francis E. .... 3:13	
Johnson, A. W. .... 2:4		Knoll, John A. .... 3:13		Lazarus, Felix ..... 3:68	
Johnson, C. D. Paisley ..... 3:31		Knott, Ernie ..... 3:27		Leblanc, Charles N. .... 3:80	
Johnson, Chris ..... 3:46		Kobluk, W. D. .... 3:84		LeBlanc, Guy ..... 3:66	
Johnson, Jack ..... 3:33		& 3:85		Leblanc, Jean-André ..... 3:57	
Johnson, J. M. .... 3:34		Koern, Heinz ..... 3:19		Leblond, C. P. .... 3:70	
Johnson, Ron ..... 3:26		Kohut, Myroslaw ..... 3:48		Leclerc, Antoine ..... 3:65	
Johnson, Ron ..... 2:12		Konash, Michael ..... 3:85		Leclerc, Louis ..... 3:65	
Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations 3:50		Kordyban, William ..... 3:30		Leddy, J. F. .... 3:23	
Burns, R. M.		Kowasl, Michael ..... 3:85		Lederman, William ..... 3:6	
D'Amour, M.		Krepakevich, Duane ..... 3:13		Leduc, François ..... 3:66	
Dent, I. G.		Kripps, Agnes ..... 3:26		Lees, W. S. .... 3:21	
Newman, D. G.		Kristiansen, John ..... 2:17		Legendre, Guy ..... 3:57	
O'Brien, A.		Kroeker, John ..... 3:43		Léger, Jules ..... 2:3	
Jones, I. C. (Mrs./Mme) ..... 3:28		Krueger, Leonard ..... 2:11		Lemieux, B. J. .... 3:27	
Jones, Léonard C. .... 3:80		Kucharyshyn, Marusia ..... 3:20		Lepage, Alma ..... 3:70	
Joy, S. J. (Mrs./Mme) ..... 3:30		& 3:61		Leslie, Peter ..... 3:45	
Joyal, Marcel ..... 3:39		Kuyek, Joan ..... 3:46		Lesser, David A. .... 3:29	
Julien, Pierre-André ..... 3:54		Kuziak, A. G. .... 3:13		Lethbridge Chamber of Com- merce ..... 3:32	
		Kwavnick, David ..... 3:40		Bond, W.	
				Tanner, Morley	
Kacaba, Michael ..... 3:19		Labour Council of Metropolitan Toronto ..... 3:61		Lauszler, Winnie ..... 3:26	
Kalevar, Chaitanya ..... 3:20		Montgomery, D. K.		Lévesque, Rodrigue ..... 3:43	
Kalevar, C. K. .... 3:19		Labuda, Joe ..... 3:28		Lewis, Don ..... 3:28	
Kamloops Diocesan Catholic Public School Trustees As- sociation ..... 3:31		LaChance, Claire ..... 3:72		Liberal Party of Alberta ..... 3:85	
Beesley, J. F. B.		Lacourcière, Gérald ..... 3:56		Russell, Robert	
Kamloops District Teachers' Association ..... 3:31		Lacroix, Joseph ..... 3:65		Liberal Party of Canada (Quebec) ..... 3:82	
Phillips, A. M.		Ladyman, J. T. .... 3:63		Blouin, Denise	
Kan, Fred C. .... 3:20		Lafond, France ..... 3:72		Côté, Micheline	
Kanee, D. .... 3:29		Lafontaine, Christopher ..... 3:12		Fortier, Jean	
Katz, Leon ..... 3:58		Lahey, William ..... 3:77		Guilbault, Jacques	
Kear, A. R. .... 2:11		Laing, Gordon ..... 3:2		Labelle, Maurice	
Kearney, G. A. .... 3:48		Lajeunesse, Claude ..... 3:54		Lefebvre, Jean-Paul	
Kearns, Brian ..... 2:15		Lalonde, E. .... 3:46		Rodger, Ginette	
Keast, J. .... 3:47		Lalonde, Jacques ..... 3:55		Tardif, Réal	
Keehr, O. J. .... 3:11		Lalonde, Judy ..... 3:56		Lidster, Echo L. R. .... 3:86	
Keffer, T. C. .... 3:34		Lambie, James T. .... 3:28		Ligue canadienne des droits de l'homme au Manitoba .... 2:10	
Keffer, Thomas ..... 3:62		Lamothe, Charles ..... 3:72		Ligue monarchiste du Canada (la section Vancouver) .... 3:29	
Kehoe, Gerard ..... 3:31		Lanari, Robert ..... 3:80		Young, J. C.	
Keliher, T. L. .... 3:39		Landry, Robert ..... 3:67		Ligue des Monarchistes du Canada ..... 3:39	
Kemp, Gavin Neil ..... 3:32		Landry, Simone ..... 3:71		Galloway, Strome	
Kennedy, James ..... 3:22		Lang, Léopold ..... 3:79		Williamson, E. L. R.	
Kénogami Chamber of Com- merce ..... 3:67		Langley, Ken ..... 3:3		Likely, Frank ..... 3:2	
Turcotte, Jean-Jacques		Langlois, Alain ..... 3:66		Lim, William A. .... 3:29	
Kerbel, Joel Anthony ..... 3:29		Langlois, Jacques ..... 3:57		Limbrick, D. H. .... 3:48	
Kerner, Ilona ..... 3:70		Langlois, P. .... 3:67		Lindsay, William Jack ..... 3:28	
Kernighan, Murray S. .... 3:19		Langmark, Otto C. .... 3:21		Linton, W. Ivan ..... 2:6	
Keyes, Kenneth ..... 3:45		& 3:61		Lipton, Charles ..... 3:68	
Keyes, Tom E. .... 3:12		Lanthier, Aldema ..... 3:46		Lithwick, Harvey ..... 3:91	
Keytop, William A. .... 3:32		LaPierre, Laurier ..... 3:41		Llanos, Marc ..... 3:61	
Kilbourn, William ..... 3:19		Lapierre, Paul-Eugène ..... 3:53		Long, Edward ..... 3:19	
		Laplante, H. .... 3:70			
		Lapointe, Bernard ..... 3:67			
		Lapointe, Roland ..... 3:55			

Session: Issue		Session: Issue		Session: Issue	
Long, Harold	2:11	Manning, Donald M.	3:29	McTaggart, Lloyd	3:46
Lord, Maxime	3:55	Manning, E. Preston	3:85	McWhinney, Edward	3:10
Lort, Tony	3:27	March, Roman	3:21	Medcalf, Jack C.	3:27
Lotchell, J. L.	3:19	Marcoux, Alain	3:66	Mélançon, Claude	3:55
Lott, Shirley	2:15	Marshall, Hilda A. J.	3:28	Melkvi, Zoltan	3:84
Love, J. D.	3:28	Marshall, Joe	3:3	Ménard, Michel A.	3:53
Lower, A. R. M.	3:75	Martin, C.	3:39	Ménard, Pam	3:23
Ludwig, John	3:85	Martin, C. D.	3:47	Menear, David W.	3:22
Lutczyk, M.	3:19	Martin, Chris	3:40	Merits, Roxanne	3:48
Lyon, Noel	3:16	&	3:43	Metcalfe, Thomas	3:68
Lysyk, K.	2:4		3:62	Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg	2:8 & 2:11
&	3:59	Martin, Murdo	3:56	Rebchuck, S.	
		Martini, I. C.	3:34	Willis, Jack	
Maberly, Collier	3:29	Martyn, R. E.	3:34	Wolfe, B. R.	
MacAdams, Douglas	3:26	Mass, Phyllis	3:70	Zuken, J.	
MacCormack, J. R.	3:1	Massicotte, Gérald	3:55	Metropolitan Toronto Separate School Board	3:92
MacDonald, Alex	3:29	Maten, Steve	3:68	Fullerton, J. A.	
Macdonald, Angus	3:26	Matheson, Don	3:13	Heenan, G. B.	
MacDonald, Bill	3:2	Matkin, James	3:52	McDonald, D. F.	
MacDonald, Calvin	3:70	&	3:29	Middleton, H. A. (Mrs./M <sup>me</sup> )	3:62
Macdonald, David	3:26		3:30	Miljours, Henri	3:55
MacDonald, David	3:29	Matte, Louis-Joseph	3:33	Millar, Dean	3:29
MacDonald, Vincent	3:3	Maxim, James M.	3:90	Miller, Bertha	3:78
MacDougall, G. A. (Mrs./M <sup>me</sup> )	3:67	Maxwell, D. S.	2:5	Miller, Jim	2:13
Macdougall, John, H.	3:4	Maxwell, Hubert, V.	3:56	Milne, David	3:5
MacKasey, S.	3:1	Maxwell, Wendell J.	3:80	Minard, Marilyn M.	3:68
MacKenzie, Angus G.	3:34	McAllister, Kenneth	3:26	Miners, Joan	3:67
MacKenzie, Brenda	3:43	&	3:29	Minov, Nick	3:22
MacKenzie, Douglas	3:22		3:48	Moeller, Paul	3:23
MacKenzie, James	3:26	McCabe, Earle	2:17	Moffat, H. A.	3:30
MacKinnon, Frank	3:33	McCallion, Frank	3:85	Monarchist League of Canada	3:39
MacLean, David G.	3:4	McCallum, Jean	3:45	Galloway, Strome	
MacLelland, Kathleen	3:5	McCann, Marie	3:77	Williamson, E. L. R.	
MacLeod, Gregory J.	3:3	McCarthy, J. V.	3:22	Monarchist League of Canada (Vancouver Branch)	3:29
MacLeod, W. D.	3:28	McClennan, Scott	3:30	Young, A. C.	
MacNeil, Kenzie	3:3	McCloskey, T. J.	3:46	Monbourquette, Joanne	3:47
MacPherson, Jim	3:2	McCormick, Earle	3:19	Morassut, Carla	3:47
MacQuarrie, Bob	3:86	McCormick, J. L.	3:46	Moreau, Charles A.	3:65
Magmason, Bruce	3:19	McCrory, Sue	3:47	Morgan, David	3:48
Magrath Chamber of Commerce, Magrath, Alberta	3:32	McCurry, Brian	3:48	Morgan, Fay	3:68
Spencer, J. A.		McCutcheon, Gordon	3:85	Morin, Jacques-Yvan	3:75
Maguire, Derek P.	3:33	McDonald, Patrick	3:46	Morin, Roger	3:78
Maguire, Stephen	3:45	McEwen, John	3:27	Morris, Fred	3:40
Mailhiot, Claude (M <sup>me</sup> /Mrs.)	3:73	McGarvie, David	3:27	Morrison, Ann	3:46
Mailhiot, Magdeleine	3:70	McGeer, Patrick L.	3:27	Morton, Murray D.	3:22
Mainville, Claude	3:68	McGill University, Faculty of Graduate Studies and Research, Montreal, (Que.)	3:90	Morton, W. L.	3:38
Major Claude	3:57	Bates, David		Mosdell, B.	3:26
Maki, Marilyn	3:46	Douglas, Virginia		Mosdell, William	3:27
Makoski, H. E. F.	3:28	Hitschfeld, W. F.		Mouton, Joseph	3:73
Maley, Jack	3:27	Mallory, J. K.		Mowers, Cleo	3:32
Mallalieu, Norman	3:34	Maxwell, M.		Mozol, Stan	3:28
Mallory, D. R. G.	3:31	Pavlasek, T. J.		Mundy, John	3:45
Mallory, J. R.	3:24	Yaffe, L.		Municipality of Metropolitan Toronto—Municipalité de Toronto	3:63
&	3:90	McGregor, David J.	3:28	Campbell, A. M.	
		McIver, Bernice	2:17	Munroe, Lillian	2:13
Maloney, John, H.	3:5	McKamey, Ray	2:14	Murry, P. J.	3:77
Manitoba Indian Federation	2:9	McLaughlin, Brian	3:26	Myers, Marie	3:56
Courchene, David		McLaughlin, Claire	3:63		
Manitoba Metis Federation	2:9	McLaughlin, W.	3:29		
Eagle, Thomas		McLean, Dave	3:30		
Manitoba Metis Federation (Thompson Section)	2:12	McLeod, D. A.	3:12		
Deschambault, Ethel		McMahon, Peter	3:34		
Head, Edward		McMath, R. A.	3:27		
		McNeill, Mary	3:61		



Session: Issue		Session: Issue		Session: Issue	
Nabess, Andrew .....	2:12	Nouveau Parti Démocratique		Parti progressiste conservateur	
Nadeau, Robert .....	3:40	de l'Ontario .....	3:19	de la Colombie-Britannique .	3:29
Naduriak, Robert .....	3:11	Lewis, Stephen		de Wolf, John	
Naidu, M. V. ....	2:10	Renwick, James		Parti Québécois du Comté de	
Nash, Mark .....	3:27	Nova Scotians United for Life	3:80	Portneuf .....	3:65
National Chapter of Canada of		Moir, Mildred		Gagnon, Guy	
the I.O.D.E. ....	3:62	Novini, Andrew .....	3:23	Parti Québécois, exécutif ré-	
Morrison, W. R. (Mrs./		Nutik, Allen E. ....	3:69	gional, Saguenay-Lac-St-	
M <sup>me</sup> )				Jean .....	3:67
Tait, George E. (Mrs./				Bédard, Marc-André	
M <sup>me</sup> )		O'Brien, Allan .....	3:1	Patenaude, Pierre .....	3:53
National Council of Women of		O'Brien, B. ....	3:48	Paterson, A. Ben .....	3:54
Canada .....	3:74	Oddson, Lief .....	3:84	Patterson, Charles A. M. ....	3:26
Booth, Ann		Odellel, Albert .....	3:46	Patterson, Dennis .....	3:1
Steadman, S. F.		O'Donahue, Anthony .....	3:19	Pattie, Brian .....	3:31
(The) National Farmers Union		O'Hearn, Peter, J. T. ....	3:1	Pattison, Stephen .....	3:28
(New Brunswick District) ..	3:79	Ohs, Don .....	3:31	Patton, Jamie .....	3:2
Dionne, James		Ontario New Democratic Party	3:19	Paulik, Ozy .....	3:68
National Indian Brotherhood	3:88	Lewis, Stephen		Payne, John L. ....	3:33
Manuel, George		Renwick, James		Peacock, Anne .....	3:69
Marule, Marie		Opération Dignité .....	3:66	Pearson, William .....	2:10
O'Reilly, James		Banville, Charles		Peckford, Ewart .....	3:77
National Institute of Cham-		Oppel, Magnus .....	3:28	Peel, Kenneth .....	3:71
plain .....	3:65	Orange, Robert J. ....	3:86	Pelletier, Pierre .....	3:69
Boulanger, Georges		O'Reilly, Edward A. ....	3:47	Pelletier, René .....	3:53
National Society of the Aca-		Osland, Les .....	2:17	Penna, James .....	3:14
dians .....	3:80	Osler, Cam F. ....	2:11	Penner, Benny .....	3:86
Cormier, Hector J.		O'Toole, Ronald .....	3:68	Penton, M. J. ....	3:32
Godbout, Victor		Oucharek, Bob .....	3:11	People Helping People Society	3:85
Neely, Barbara .....	3:23			Loring, Marion	
Neish, Elgin .....	3:28	Palanthara, Vincent .....	3:68	Perreault, Michel .....	3:85
Nelligan, John .....	3:40	Palazzio, F. Mrs. ....	3:68	Pettenuzzo, Donna .....	3:47
Newbound, Lyndell .....	3:85	Palmer, A. E. ....	3:32	Philibert, Olivier .....	3:66
New Brunswick Francophone		Palmer, John R. N. ....	3:61	Philibert, Robert .....	3:57
Teachers' Association .....	3:80	Papineau, Alfred .....	3:39	Phillips, Arthur .....	3:26
Desjardins, Gérard		Paquette, Omer .....	3:31	Phillips, D. ....	3:13
Richard, Jean		Paradis, Claude .....	3:65	Phillips, Margaret .....	3:48
New Brunswick Human Rights		Parent, Marcel .....	3:66	Phipps, Peter .....	3:2
Commission .....	3:78	Parizeau, Jacques .....	3:44	Pilon, Aurèle .....	3:57
Kinsella, Noël A.		Parris, Bob .....	3:30	Pilon, Gregory A. ....	3:39
New Canada and North Amer-		Parti communiste canadien,		Pilon, Henriette .....	3:28
ica Union Party .....	3:63	Comité central de direction .	3:81	Pittman, George .....	3:63
Reiner, Fred		Demers, Claire		Plamondon, Jean .....	3:71
New Democratic Members of		Kashtan, William		Polish Canadian Congress ....	3:72
the Saskatchewan Legisla-		Parti communiste du Canada,		Kawaczak, Andrew	
ture .....	3:11	Comité provincial du Mani-		Romer, Tadeusz	
Blakeney, Allan		toba .....	2:11	Pontbriand, Denis .....	3:53
Nielsen, Erik .....	2:13	Ross, William		Portnuff, H. (Mrs./M <sup>me</sup> ) .....	3:13
Noble, Madeline .....	3:29	Parti communiste du Québec ..	3:81	Porter, Gary .....	3:29
Nolan, Peter John .....	3:40	Walsh, Samuel J.		Potter, Calvin C. ....	3:81
Nordling, Axel .....	2:13	Parti libéral de l'Alberta ....	3:85	Potter, J. Lee .....	3:80
Normand, Antoine .....	3:65	Russell, Robert		Potter, Winifred .....	3:71
Norris-Elye, Michael .....	3:40	Parti libéral du Canada (Qué-	3:82	Potvin, André .....	3:73
Northerners United for		béc) .....		Pouget, Gerald A. ....	3:23
Equality .....	3:86	Blouin, Denise		Powell, John C. ....	3:43
Demelt, Stuart		Côté, Micheline		Powell, Peter .....	3:27
Northwest Territories Teach-		Fortier, Jean		Powell, S. A. ....	3:71
ers' Association		Guilbault, Jacques		Powers, Robert E. ....	3:32
Jenkins, Robert		Labelle, Maurice		Pozar, Phylis .....	3:79
Nouveau Parti Démocratique de		Lefebvre, Jean-Paul		Prasow, David E. ....	3:33
l'Assemblée Législative de la		Rodger, Ginette		Predeman, Jane .....	3:27
Saskatchewan .....	3:11	Tardif, Réal		Presunka, Peter .....	3:57
Blakeney, Allan				Pretulac, Nick .....	3:56
				Previsch, Nick .....	3:32
				Price, Trevor .....	3:23

Session: Issue		Session: Issue		Session: Issue	
Prince George-Peace River		Renaud, Jean-Charles	3:68	Satchell, Charlie	3:19
Progressive Conservative		Reuter, Joe	3:31	Saulnier, Al	3:46
Association	3:30	Reynolds, Gregory	3:56	Savage, Helen (Mrs./M <sup>me</sup> )	3:79
Rankle, Peter		Reynolds, Keith A.	3:11	Savaria, Jeannine	3:70
Prociuk, Alex Wm.	3:14	Richard, Norman E.	3:48	Savaria, Georges	3:70
Progressive Conservative Party		Richard, Guy W.	3:69	Savoie, Anne-Marie	3:79
of British Columbia	3:29	Richards, David G.	3:27	Savoie, Roger	3:80
de Wolf, John		Rickard, Bruce	3:26	Say, Vivian	3:27
Promethean Society, Montreal	3:91	Rickwood, Roger	3:19	Sayer, Bernadette	3:57
de Ruijter, Frans		Rimer, Jim	2:15	Scalzo, Rudolph	3:68
Rybikowski, M.		Rioux, Conrad	3:73		& 3:71
Tchipeff, A. N.		Rivard, Télesphore	3:73	Schelew, Bernie	3:80
Protestant School Board of		Robb, D. W.	3:28	Schelew, Michael	3:80
Greater Montreal	3:69	Roberts, Helen	3:67	Schmeiser, Douglas A.	3:49
Tilley, A. Reid		Roberts, J. A.	3:28	Schmidt, Camille	3:68
Proulx, Mario	3:53	Robertson, Alastair Howard	3:78	Schmidt, Carl C.	3:72
Provincial Organization of Bu-		Robertson, R. G.	2:2	Schwab, Robert	3:4
siness and Professional Wo-		Robichaud, Raoul	3:73	Schwarz, A. D.	3:72
men's Clubs of Alberta	3:84	Robidas, Jacques	3:53	Scott, F. R.	3:6
Armstrong, Ellen		Robinson, B.	3:18	Scott, Frank	3:17
Puziak, Dan	3:86	Robinson, George W.	3:78	Scott, J. Russell	3:61
Pye, Bill	3:39	Rooney, John	3:61	Scott, W. A.	3:28
		Rosamilia, Raphaël	3:53	Scratch, H. H. M.	3:22
Quebec Association of School		Ross, Darryl	3:2	Searle, David H.	3:86
Administrators (South Shore		Rotenburg, Ted	3:19	Segsworth, Heather	3:46
Local)	3:73	Rothney, G. O.	2:11	Segsworth, R. V.	3:46
Fransham, J. H.		Rouzier, Gilbert	3:66	Self, G. M.	3:34
Quebec Provincial Command		Roy, Alfred	3:65	Sewell, John	3:61
of Army, Navy and Airforce		Royer, Maurice H.	3:39	Shaw, E. C.	2:9
Veterans of Canada	3:70	Royer, Roland	3:65	Shaw, Ethel	3:28
Fedosen, Phil		Ruben, Max	3:62	Shaw, R. L.	3:31
Quebec Union of Ukrainian		Rubin, Stephen	3:68	Shortt, Ken	2:16
Students	3:91	Rudnyckij, J. B.	3:89	Sick, Nigel S.	3:23
Pryszlak, Thor		Ruest, Jean-Louis	3:66	Silbert, Morris	3:21
Yakimiw, Evhen		Rumack, Martin	3:62	Simard, Louis	3:79
Yakimiw, Françoise		Russelle, Lorenzo	3:31	Simard, Louis-Michel	3:67
		Ryan, Chuck	3:3	Simoneau, Jean	3:53
		Ryan, Edward	3:19	Simpson, Michael	3:86
		Ryan, John Wayne	3:26	Sims, David	3:63
Radicals for Capitalism of			& 3:27	Sinclair, Seeta G.	3:22
Toronto	3:21	Ryan, William F.	3:35	Singer, Allan	3:70
Wilson, Raymond Todd				Singh, H.	3:46
Rainbow, Gordon	3:62	Sagle, Fred M.	3:46	Silverman, S.	3:20
Rainville, B.	3:71	Saini, G. R.	3:78	Snedker, J. E.	3:34
Rakobowchuk, Gerald	3:39	Saint-Aubin, Cléophas	3:70	Snyder, Ken	2:13
Rapoch, Andrew J.	3:39	Saint John Diocesan Council of		Société anti-pollution et de	
	& 3:40	the Catholic Women's League		contrôle du milieu (Vancou-	
Rasmussen, George	3:27	of Canada	3:78	ver C.-B.)	3:26
Ratushny, E.	3:23	McLean, Muriel		Mallard, Derrick	
Ray, Pat	2:13	Sakowski, Henry	3:27	Société d'instrumentation	
Rayburn, Judith	3:61	Salem, Phil	3:48	d'Amérique	3:29
Rayner, F. J.	3:30	Salois, Fabien	2:13	Stirling, P. H.	
Raz, Victor M.	3:27	Sametz, Z. W.	3:77	Société Franco-Manitobaine	2:11
Redmond, Gerald	3:28	Sanders, Douglas	3:23	Mannin, Michel	
Regina Chamber of Commerce	3:11	Sansom, Lucy	3:78	Société héraldique du Canada	3:37
McLeod, R. A.		Saskatchewan Association of		Beddoe, Alan B.	
Regina Civil Liberties		Students	3:14	Beley, George M.	
Association	3:11	Brown, Larry		Cartwright, John R.	
Beke, John		Saskatchewan School Trustees		Nunn, Norman A.	
Regina Single Parents Im-		Association	3:12	Société des Hindous d'Edmon-	
provement Association	3:12	Dunbar, Frederick L.		ton	3:84
Tutt, Sherrie		Saskatchewan Urban Muni-		Gupta, Ram K.	
Reimanin, Richard John	3:33	palities Association	3:11		
Reiner, Fred	3:61	Murphy, J.			
Rempel, Patricia A. M.	3:33				

## Session: Issue

Société historique régionale de Trois-Rivières .....	3:54
Godin, Conrad	
Société Nationale des Acadiens	3:80
Cormier, Hector J.	
Godbout, Victor	
Société nationale des Québécois du Saguenay-Lac-St-Jean ..	3:67
Bouchard, Phillippe- Auguste	
Société Prométhéenne, Mont- réal .....	3:91
de Ruijter, Frans	
Rybikowski, M.	
Tchipeff, A. N.	
Sirant, Bahlan .....	3:84
Sirois, Langis .....	3:80
Sirois, Vincent .....	3:67
Sloan, Christopher .....	3:86
Small, Ella .....	3:28
Smedley, Audrey .....	3:30
Smeenck, Theodore .....	3:22
Smiley, Donald V. ....	3:25
Smith, Brian .....	3:28
Smith, Denis .....	3:75
Smith, Howard .....	3:26
Smith, Jean .....	3:62
Smith, Peter .....	3:45
Smith, Rick .....	3:46
Smith, Robert .....	3:28
Smith, Sandra .....	3:2
Smith, T. B. ....	2:5
Smyth, Ross .....	3:68
Sociétés Saint-Jean-Baptiste de Sherbrooke, Amos, Québec, Ste-Anne-de-la-Pocatière et Valleyfield .....	3:53
Deserres, Louis	
Hubert, Jean	
Roberge, Yvon	
White, Peter G.	
Sociétés Saint-Jean Baptiste ..	3:65
Hubert, Jean	
Société technique des Ukrainiens du Canada .....	3:61
Spolsky, Yuri	
Society for Pollution and Envi- ronmental Control (Vancou- ver, B.C.) .....	3:26
Mallard, Derrick	
Society to Overcome Pollution	3:71
Retallack, Evelyn	
Sommerville, William .....	3:1
Sopha, Elmer .....	3:46
Sopha, Wendy .....	3:46
Spalton, Edward .....	2:11
Spark, R. (Mrs./M <sup>me</sup> ) .....	3:45
Speckeen, F. J. ....	3:30
Spencer, André .....	3:28
Spiegel, Mel .....	3:68
Squamish Indian Band Council	3:27
Mathias, Joe	
St-Arnaud, Yolande .....	3:70
St-Cyr, Mark .....	3:73
St-Laurent, Benoît .....	3:55

## Session: Issue

St. Laurent, Ray .....	3:85
Stathatos Jean .....	3:70
Steen, John .....	3:22
Stein, Michael .....	3:71
Steinhart, James R. ....	3:40
Steinle, Dennis .....	3:28
Stevens, David .....	3:86
Stewardson, Dave .....	3:11
Stewart, Gordon .....	3:33
Stewart, John .....	3:4
Stewart, P. ....	3:34
Stirling, Leonard .....	3:77
Stirling, Mark .....	3:26
&	3:27
Stony, Jamie .....	3:80
Stortini, Helen .....	3:47
Strauss, William .....	2:17
Strayer, B. L. ....	2:3
Strong, Heather .....	3:80
Submarwal, Paul .....	3:84
Sullivan, Patrick W. ....	3:4
Sundstrum, James .....	3:19
Sutherland, Ray .....	3:68
Sutter, D. B. ....	2:10
Swan, Doreen L. ....	3:32
Sykes, P. S. ....	3:30
Sykes, Rod .....	3:33
Symons, J. W. D. ....	3:28
Syndicat national des fermiers (district du Nouveau- Brunswick) .....	3:79
Dionne, James	
Szentandrasi, Michael .....	3:27
Szoboszloi, Zoltan .....	3:19
Tanguay, André .....	3:72
Taraboulsi, Nicolas .....	3:70
Tarasoff, Ann .....	3:28
Tardif, Yves .....	3:72
Tarnopolsky, Walter .....	3:8
Taylor, Arthur .....	3:23
Taylor, Don .....	2:15
Taylor, Erwin .....	3:53
Taylor, T. ....	3:40
Tellier, J. H. ....	3:70
TenHolder, William .....	3:57
Tennant, Elizabeth .....	3:34
Tennant, Walton .....	3:31
ter Heide, Jill .....	3:30
Têsu, Lorenzo .....	3:90
Thériault, Aimé .....	3:53
Thériault, Jacques .....	3:72
Thiffault, Wilbray .....	3:54
Thomlinson, S. A. ....	3:34
Thompson Basin Pollution Probe .....	3:31
Balf, Mary	
Thompson Chamber of Commerce .....	2:12
Johnston, B.	
Thompson, David .....	3:27
Thompson, Donald .....	3:28
Thompson, P. W. (Mrs./M <sup>me</sup> ) .	3:27
Thomson, Brian .....	3:19

## Session: Issue

Thomson, Greg .....	3:11
Thorburn, Hugh C. ....	3:45
Tickner, Larry .....	3:28
Tieman, Janet .....	3:47
Tillema, Ken .....	3:84
Timmons, Mike .....	3:67
Timmons, Pat .....	3:66
Tingley, C. ....	3:30
Tobac, Addy .....	3:87
Todd, John .....	3:70
Toming, Voldemar .....	3:63
Tool, Robert .....	2:15
Torok, S. ....	3:56
Toronto and District Liberal Association .....	3:19
McLaughlin, Claire	
Toronto and District Liberal Association (Ethnic Com- mittee) .....	3:61
Gilbart, John	
Toronto Right to Life Com- mittee .....	3:62
Fish, Belvia	
Hezewyk, B. Van	
Landolt, Gwendolyn	
Morris, Heather	
Vennir, W. G.	
Toth, Tom .....	3:23
Tremblay, André .....	3:88
Tremblay, Jean .....	3:26
Trimbee, James W. ....	3:19
Troestler, Paul-Pierre .....	3:67
Trois-Rivières Chamber of Commerce, Trois-Rivières, (Qué.) .....	3:54
Tuchel, Albert .....	3:19
Tucker, Marion .....	3:33
Tupper, D. ....	3:29
Tupper, David .....	3:80
Turcotte, Georges-Jacques ...	3:65
Turner, Edward .....	2:11
Turner, Hon. John N., Minister of Justice and Attorney Gen- eral of Canada .....	2:1
Turner, l'hon. John N. ministre de la Justice et procureur général du Canada	
Turner, Paul .....	3:28
Tyner, Colleen .....	2:13
Uberall, Eugene .....	3:26
Ubriaco, Rita .....	3:48
Ukrainian Alumni Association, Toronto, Ontario .....	3:61
Darewych, J. W.	
Petryshyn, W. R.	
Ukrainian Association of Northwestern Quebec and Northwestern Ontario .....	3:55
Chayka, Léo	
Ukrainian Canada Committee (Montreal Section) .....	3:73
Hykawy, J.	
Karpishka, Roman B.	



Session: Issue	Session: Issue	Session: Issue
Ukrainian Canadian Committee (Toronto Section) ..... 3:19	Union of New Brunswick Indians ..... 3:88	Villemaire, Roland ..... 3:53
Zaroswky, Bohdan	Francis, Anthony	Vinslov, Nina A. .... 3:85
Ukrainian Canadian Students Union ..... 3:19	Union of Nova Scotia Indians 3:3 & 3:88	Viola, Charles ..... 3:21
Bandera, Andrew	Doucette, Noël	Viola, Rose ..... 3:47
Fedchun, Gerry	Union of Ontario Indians .... 3:88	Voynaud, Pierrette ..... 3:55
Kudurisysdyn, Marusia	Peters, Omer	Waddington, M. .... 3:31
Ukrainian Club of the Univer- sity of Western Ontario, London, Ontario ..... 3:22	United Nations Association .. 3:14	Wagenberg, R. H. .... 3:23
Dubas, O.	Williams, Colwyn D.	Wagner, Kathleen ..... 3:46
Ukrainiens du Nord-Ouest du Québec et du Nord-Ouest de l'Ontario ..... 3:55	United Nations Association in Canada ..... 3:72	Walkem, Forrest ..... 3:31
Chayka, Léo	Bazar, Bernard (Mrs./M <sup>me</sup> ) .. 3:72	Walker, Elizabeth ..... 3:26
Ukrainian Heritage Association of Canada ..... 3:62	University of Lethbridge, Department of Political Science Students, Lethbridge, Alberta ..... 3:32	Walker, Howard ..... 3:61
Melnyk, Roman	Runge, Ken	Walker, Micheline ..... 3:26
Ukrainian National Youth Federation of Canada ..... 3:22	Slemko, Brian	Walkley (Mr./M.) ..... 3:62
Nakoneczny, Richard	University of Lethbridge, Faculty Members of the Department of Political Science, Lethbridge, Alberta 3:32	Wallot, Hubert ..... 3:53
Ukrainian Professional and Business Men's Club of Edmonton ..... 3:84	Université de Lethbridge, Dé- partement de sciences politi- ques (Membres de la faculté) Doerr, Audrey	Ward, Michael ..... 3:26
Barabash, Harry	Elton, David	Ward, Norman ..... 3:14
Decore, Laurence G.	Hoyt, Martin	Ward, William ..... 3:20
Dzenick, Russell	Université McGill, faculté des études graduées et de la recherche ..... 3:90	Wark, Brian ..... 3:26
Faryna, Les H.	Bates, David	Wasteneys, Geoffrey ..... 3:43
Hyrak, Wasyl	Douglas, Virginia	Watson, Steve ..... 3:28
Kostash, William	Hitschfeld, W. F.	Waywood, W. .... 3:27
Savaryn, Peter	Mallory, J. R.	Wearn, Arnold ..... 3:22
Ukrainian Technical Society of Canada ..... 3:61	Maxwell, M.	Webb, Howard ..... 3:30
Spolsky, Yuri	Pavlasek, T. J.	Wedderburn, H. A. J. .... 3:1
Ukrainian Youth Association of Canada ..... 3:61	Yaffe, L.	Weiland, Angelika ..... 3:2
Bardyn, I. N.	Universities of British Colum- bia; Notre Dame University of Nelson; Simon Fraser Uni- versity; University of British Columbia; University of Victoria ..... 3:27	Westell, Anthony ..... 3:40
Luczkin, Maria	Universités de la Colombie-Bri- tannique: l'Université Notre- Dame de Nelson; l'Université Simon Fraser; l'Université de la Colombie-Britannique; l'Université de Victoria	Western Canada Party ..... 3:85
Zazula, Roman	Clark, Robert M.	Beck, G. K. J.
Union des chefs de la Colombie- Britannique ..... 3:88	Unka, Bernadette ..... 2:15	Westmount Action Committee . 3:71
Wilson, Bill	Unterberg, Paul ..... 3:72	Carrothers, David
Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique ..... 3:27	Vaive, Marcel ..... 3:57	Whalen, Hugh ..... 3:77
Tyndall, Donna T.	Valiquette, Réal ..... 3:66	Wheaton, Robert ..... 3:27
Union des étudiants ukrainiens du Québec ..... 3:91	Vanovcan, Steve ..... 3:90	Whent, J. A. .... 3:48
Pryszlak, Ihor	Velanoff, John ..... 3:46	White, Archie ..... 2:16
Yakimiw, Evhen	Verney, Douglas V. .... 3:82	White, Howard ..... 3:78
Yakimiw, Françoise	Via, Patricia ..... 3:33	White, Walter ..... 3:23
Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse ..... 3:88	Vicevic, Irene ..... 3:56	White, W. E. .... 3:70
Doucette, Noël	Vieira, William ..... 2:12	Whitehorse Chamber of Com- merce, Whitehorse, Yukon Territory ..... 2:16
Union des Indiens de l'Ontario 3:88	Vien, Ginette ..... 3:56	Hudson, R. E.
Peters, Omer		Wilkins, Robert ..... 3:39
Union des Indiens du Nouveau-Brunswick ..... 3:88		Williams, Dennis ..... 3:87
Francis, Anthony		Williams, Tom ..... 3:40
Union of British Columbia Chiefs ..... 3:88		Wilson, Doris ..... 3:11
Wilson, Bill		Wills, Harold A. .... 3:46
Union of British Columbia Indian Chiefs ..... 3:27		Wilton, Pam ..... 2:16
Tyndall, Donna T.		Wilton, W. H. .... 2:10
		Windsor and District Labour Council (Legislative Com- mittee) ..... 3:23
		Batterson, Les
		Wing, George ..... 2:16
		Wing, Peter ..... 3:31
		Wishlaw, Jack ..... 3:61
		Wodiuk, William ..... 3:61
		Wong, Peter ..... 3:26
		Wood, Gary ..... 3:46
		Woods, John ..... 3:34
		World Federalists of Canada .. 3:83
		Smyth, Ross

Session: Issue		Session: Issue		Session: Issue	
World Federalists of Canada		Yaffe, L. ....	3:90	Yukon Chamber of Mines ....	2:14
(Calgary Branch) .....	3:34	Yalden, M. F. ....	2:3	Hilker, R. G.	
Macqueen, R. W.		Yate, Tom .....	3:87	Robertson, H. David	
World Federalists of Canada		Yip, Michael .....	3:87		
(Montreal Branch) .....	3:71	Young, Aurèle .....	3:80		
Arnopoulos, P. J.		Young Socialists .....	3:84	Zacks, Ted .....	3:27
Wright, Diana .....	3:14	Poholko, Dave		Zalm, William N. Vander ....	3:26
Wright, L. H. ....	3:66	Youth on Canada Committee		Zaseybida, N. (Mrs./M <sup>me</sup> ) ....	3:85
Wright, W. N. ....	3:62	(Burnaby, British Columbia)	3:27	Zip, Martin .....	3:14
Wrynn, Edward .....	3:80	Bishop, Robert		Zitouni, Sid A. ....	3:69
		Hughes, Robert		Zivku, John .....	3:56

## APPENDIX E

### List of other Submissions

The following are individuals and groups whose submissions were not printed since they did not testify before the Committee.

- Académie ukrainienne libre des sciences, Winnipeg, Manitoba  
 Adams, D., Toronto, Ontario  
 Adams, D. R., Vancouver, British Columbia  
 Adie, Alan, Yorkton, Saskatchewan  
 Alberta Catholic School Trustees Association, Edmonton, Alberta  
 Alberta Teachers' Association, Edmonton, Alberta  
 Alexander, John, Willowdale, Ontario  
 Anciens combattants de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation du Canada, Unité 367 de Chambly, Québec  
 Andrews, Paul, Glovertown, Newfoundland  
 Ashby, Irene M., Toronto, Ontario  
 Ashworth, G. W., West Vancouver, British Columbia  
 Association Canadienne d'Hygiène Publique, Toronto, Ontario  
 Association canadienne pour l'hygiène publique, section de la Colombie-Britannique, Burnaby, Colombie-Britannique  
 Association contre l'avortement, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Association Dentaire Canadienne, Toronto, Ontario  
 Association des Commissions des Écoles Bilingues d'Ontario, Ottawa, Ontario  
 Association des commissaires des écoles catholiques de l'Alberta, Edmonton, Alberta  
 Association des commissaires des écoles catholiques du Canada  
 Association des enseignants de l'Alberta, Edmonton, Alberta  
 Association des loyalistes de l'Empire uni du Canada, Toronto, Ontario  
 Association du barreau canadien, sous-section de la régionale de l'Ontario, droit constitutionnel et international, Toronto, Ontario  
 Association pour nos drapeaux du siècle, Victoria, Colombie-Britannique  
 Austin, R. W., Downsview, Ontario  
 Bailey, A. L., Burlington, Ontario  
 Baldwin, R. M. (Mr. and Mrs.) Ottawa, Ontario  
 Bande indienne de Cooks-Ferry, Colombie-Britannique  
 Barnabe, Claire M., Port Burwell, Northwest Territories  
 Baxter, Larry, Halifax, Nova Scotia  
 Bazinet, André  
 Beange, W., Wasaga Beach, Ontario  
 Bedi, A. D., Vancouver, British Columbia  
 Béland, J. N. Roland, Ottawa, Ontario  
 Bennett, Charles, St-Norbert, Manitoba  
 Bensh, S. A., Nanaimo, British Columbia  
 Bernard, Claude, Québec, Québec  
 Bond, Margaret, Toronto, Ontario  
 Bonhomme, R. L. Hull, Québec  
 Bonner, Grace, Toronto, Ontario  
 Bourgeois, Pierre, New Westminster, British Columbia  
 Bournival, Simon, Trois-Rivières, Québec  
 Bowden, David, Vancouver, British Columbia  
 Bowen, J. A. C., Toronto, Ontario  
 Bowring, David, Oshawa, Ontario  
 British Columbia Parent-Teacher Federation, Burnaby, British Columbia  
 Brown, A. (Mr. & Mrs.) Scarborough, Ontario  
 Brown, Brian, Victoria, British Columbia  
 Brown, Richard A. C., Winnipeg, Manitoba  
 Buerting, James, Kipling, Saskatchewan  
 Burion, Yvonne, Dawson City, Yukon Territory  
 Campbell, Burt, Castlegar, British Columbia  
 Canadian Army, Navy and Air Force Veterans, Unit no. 367, Chambly, Québec  
 Canadian Bar Association (Ontario Branch) Constitutional and International Sub-section, Toronto, Ontario  
 Canadian Catholic School Trustees' Association  
 Canadian Dental Association, Toronto, Ontario  
 Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation, Toronto, Ontario  
 Canadian Institute of Public Health Inspectors, Vancouver, British Columbia  
 Canadian League of Rights (Saskatoon Branch) Saskatoon, Saskatchewan  
 Canadian Public Health Association, British Columbia Branch, Burnaby, British Columbia  
 Canadian Public Health Association, Toronto, Ontario  
 Carder, Ralph, West Vancouver, British Columbia  
 Carignan, Louise, Montréal, Québec  
 Carrier, Jean, Thetford Mines, Québec  
 Carson, William, Vancouver, British Columbia  
 Chambly-Richelieu Protestant Board of School Commissioners, Richelieu, Québec  
 Chamber of Commerce of the Province of Quebec, Montreal, Quebec  
 Chambre de Commerce de la Province de Québec, Montréal, Québec  
 Chapeskie, H. J., Barry's Bay, Ontario  
 Checklin, G. A., Vancouver, British Columbia  
 Chree, Anna, West Vancouver, British Columbia  
 Clavelle, W., Montréal, Québec  
 Coles, L. H., (Mrs.), Ottawa, Ontario  
 Commissaires des écoles protestantes, Saint-Jean, Québec  
 Commonwealth Society for Economic Education, Aldergrove, British Columbia  
 Communist Party of Canada, Vancouver, British Columbia  
 Conseil des écoles protestantes de Bedford, Bedford, Québec  
 Conseil des écoles protestantes de Chambly-Richelieu, Richelieu, Québec  
 Conseil des écoles protestantes de Cowansville, Cowansville, Québec  
 Conseil des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest  
 Conseil du Patronat du Québec, Montréal, Québec  
 Conseil scolaire régional des Cantons de l'est, Sherbrooke, Québec  
 Coolidge, R. B. Montréal, Québec  
 Cooks-Ferry Indian Band, British Columbia  
 Copeman, G. W., Langley, British Columbia  
 Corbin, Frank, S. Nashwaaksis, New Brunswick  
 Côté, Georges, Cte Montmorency, Québec  
 Council of Employers of the Province of Quebec, Montreal, Quebec  
 Council of the Northwest Territories, Yellowknife, Northwest Territories  
 Cowan, A. W., Ottawa, Ontario  
 Cowansville Protestant School Board, Cowansville, Quebec  
 Creed, George E., Stoney Creek, Ontario  
 Crosby, Emily, Ganges, British Columbia



Croyen, Peter, Newmarket, Ontario  
 Crysler, Marylou, Font Hill, Ontario  
 Curtis, Hugh A., Saanich, British Columbia  
 Dafoe, G.A., Fort Coquitlam, British Columbia  
 D'Amour, Joseph, Montréal, Québec  
 Danis, Eugène J., Champs-neufs, Abitibi-Est, Québec  
 Davidson, Douglas, Calgary, Alberta  
 Davidson, Nora, Calgary, Alberta  
 Davies, Alan, T., Toronto, Ontario  
 Davis, Pierre, Sudbury, Ontario  
 Decaire, G.A., Ridgeway, Ontario  
 Delparte, D., Abbotsford, British Columbia  
 Derrah, Brian, Bristol, New Brunswick  
 De Weerd, Henry-Eugene, Toronto, Ontario  
 Dickinson-Starkey, P.J., Vancouver, British Columbia  
 Dolan, Tom, Golden, British Columbia  
 Donnelly, Robert, Calgary, Alberta  
 Drummond, Elizabeth R., Vancouver, British Columbia  
 Dumas, Albert, Québec, Québec  
 Dunseath, P.S., Ottawa, Ontario  
 Dunsmore, Lily N., Toronto, Ontario  
 Early, Joe, White Rock, British Columbia  
 Eastern Townships Regional School Board, Sherbrooke, Quebec  
 Easton, Norman, M. (Mr. and Mrs.), Regina, Saskatchewan  
 École secondaire catholique centrale, Lethbridge, Alberta  
 École secondaire Hill Park (classe d'histoire), Hamilton, Ontario  
 Edgar, K.M. (Mrs.), Vancouver, British Columbia  
 Elias, Mildred (Mrs.), Vancouver, British Columbia  
 Environmental Crisis Operation  
 Evans, M., Chilliwack, British Columbia  
 Fédéralistes mondiaux du Canada (section de Winnipeg), Winnipeg, Canada  
 Fédération canadienne des parents et des enseignants, Toronto, Ontario  
 Fédération des parents et des enseignants de la Colombie-Britannique, Burnaby, Colombie-Britannique  
 Fischer, Ernst, Oshawa, Ontario  
 Fischer, Hugo, Ottawa, Ontario  
 Ford, Arthur, London, Ontario  
 Forget, Claude E., Montréal, Québec  
 Forsyth, Smirle A., Amherst View, Ontario  
 Fortin, L. Florian, St-Côme Linière, Québec  
 Fowler, L.A., Calgary, Alberta  
 Franco, Guilda, Ritzville, Washington, U.S.A.  
 Franklin, Lottie, Fredericton, New Brunswick  
 Frenette, Marc-André (Mme), Québec, Québec  
 Garrie, Eva B., Winnipeg, Manitoba  
 Galay, L., Victoria, British Columbia  
 Gélinas, Claude, Laval, Québec  
 Gemme, Andréa, St-Amable, Cté de Verchères, Québec  
 George, Grace, Winnipeg, Manitoba  
 Gibson, R.D., Winnipeg, Manitoba  
 Glave, F.E., Hazeldean, Ontario  
 Godin, Jean, Trois-Rivières, Québec  
 Gohier, Noël, Montréal, Québec  
 Graham, I.M., Montreal, Quebec  
 Grand Orange Lodge du Canada, Toronto, Ontario  
 Grand Orange Lodge of Canada, Toronto, Ontario  
 Green E. (Mrs.), Victoria, British Columbia  
 Green, H.V., Victoria, British Columbia  
 Group of students, Catholic General High School, Lethbridge, Alberta  
 Dimnik, Martha  
 Fauville, John  
 Hartman, Ray  
 Machaljewski, Joyce  
 Miron, David  
 Pittman, Delphine  
 Previsch, Nick

Reilander, Roger  
 Previsch, Nick  
 Reilander, Roger  
 Schefter, Annemarie  
 Seaman, John  
 Seferer, Margie  
 Group of Toronto Students:  
 Groupe d'étudiants de Toronto:  
 Apurtl, J.  
 Furbush, Nancy  
 Graham, Lloyd, B.  
 Ho, Emeline  
 Hutchings, Mary  
 MacLellan, Allan  
 McQuade, Linda  
 Partington, Karin  
 Robbins, J. Robbins  
 Sharkman, Janice  
 Smiley, Jack  
 Haas, T. L.  
 Hall, Herbert L., Victoria, British Columbia  
 Hamilton, Jock, Victoria, British Columbia  
 Haney, Richard, Toronto, Ontario  
 Hanson, W. J., Sharon, Ontario  
 Hardy, Phyllis Montreal, Quebec  
 Harragin, Tennant, Vancouver, British Columbia  
 Hauser, Daphne, Ottawa, Ontario  
 Hea, H., Victoria, British Columbia  
 Heaton, Joyce, Montreal, Quebec  
 Heffler, Wendy, Ottawa, Ontario  
 Henderson, R. C., Vancouver, British Columbia  
 Hill Park Secondary School (History Class), Hamilton, Ontario  
 Hollaman, E. H. (Mrs.), Don Mills, Ontario  
 Holtslander, Dale, Edmonton, Alberta  
 Hooper, W. H., Courtenay, British Columbia  
 Hovell, Anne, Esquimalt, British Columbia  
 Hubert, Kenneth, Ottawa, Ontario  
 Hughes, C. P., Ottawa, Ontario  
 Hull, Mary H. (Mrs.), Saskatoon, Saskatchewan  
 Hunt, C. Warren, Calgary, Alberta  
 Idington, John, Salmon Arm, British Columbia  
 Institut canadien des inspecteurs d'hygiène publique, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Jardine, Robert, Calgary, Alberta  
 Johnson, E. M. (Mrs.), Ottawa, Ontario  
 Johnson, S. E., Ottawa, Ontario  
 Jollow, Muriel, Brandon, Manitoba  
 Jones, Hugh, Prince George, British Columbia  
 Jones, R. M. P., DeWinton, Alberta  
 Jones, Isabelle, Victoria, British Columbia  
 Jones, Trevor, Victoria, British Columbia  
 Jones, Winnifred, Calgary, Alberta  
 Johnston, Louise Mary, Vancouver, British Columbia  
 Juergens, D. H., Calgary, Alberta  
 Kan, Leslie, Vancouver, British Columbia  
 Kendrew, G. R., Sooke, British Columbia  
 Kenney, William E., Calgary, Alberta  
 Keys, G. E. (Mrs.), Regina, Saskatchewan  
 Kingerlee, John (Mr. and Mrs.), Sidney, British Columbia  
 Kovacs, István, Toronto, Ontario  
 Krauseneck, Hans, Clearwater, British Columbia  
 Laatsch, H. K., Calgary, Alberta  
 Lanthier, Aldéi, Montréal, Québec  
 Latham, W. D. (Mrs.), Burnaby, British Columbia  
 Lebeau, Jules, Montréal, Québec  
 Lee, D. B., Sooke, British Columbia  
 Leguerrier, René, Ottawa, Ontario  
 Lemieux, Barney, White Rock, British Columbia  
 Lexow, Kjell, Pointe Claire, Québec  
 Ligue canadienne des droits (section de Saskatoon), Saskatoon, Saskatchewan

- Ligue monarchiste du Canada, (Section de Régina), Régina, Saskatchewan
- Lingley, Robert, Saint John West, New Brunswick
- Lutes, Allen, W., Moncton, New Brunswick
- Lynch, Thomas, Whitbourne, Newfoundland
- Macdonald, R. S., Victoria, British Columbia
- Macfarlane, W. E., Beaconsfield, Québec
- MacIntosh, Freda, Toronto, Ontario
- MacKenzie, D., London, Ontario
- Mackenzie, D. D., Vancouver Island, British Columbia
- Mahaffy, Bryan, Ottawa, Ontario
- Mahood, H., Richmond, British Columbia
- Mallard, Gwen, Vancouver, British Columbia
- Manis, Martin, Montréal, Québec
- Manning, Louis, Toronto, Ontario
- Marshall, Donald, Doe River, British Columbia
- Martin, J., Calgary, Alberta
- Martin, James, Montréal, Québec
- Mather, R. W. (Mrs.), Nashwauksis, New Brunswick
- Matte, Ed, Prince George, British Columbia
- Mayer, Philippe, Montréal, Québec
- Meindl, Leopold, Vancouver, British Columbia
- Mika, John, Ottawa, Ontario
- Mizne, L. A., Montréal, Québec
- Moase, Thomas, Toronto, Ontario
- Monarchist League of Canada, (Humboldt-Muenster Branch), Meunster, Saskatchewan
- Monarchist League of Canada, (Regina Branch), Regina, Saskatchewan
- Monarchist League of Canada, (Silton Branch), Silton, Saskatchewan
- Morton, James, West Vancouver, British Columbia
- Moscovitch, Marie, West Vancouver, British Columbia
- McArthur, Thomas C., Calgary, Alberta
- McCloskey, T. J., British Columbia
- McDougall, A. K., London, Ontario
- McEwen, A. (Mrs.), Regina, Saskatchewan
- McKenzie, Bruce J., Scarborough, Ontario
- McLaughlin, R. N., Toronto, Ontario
- McLeod, D. A., Regina, Saskatchewan
- McLeod, Elta R., Sault Ste. Marie, Ontario
- McLewin, Anna, Ottawa, Ontario
- McMurchy, R. C., Toronto, Ontario
- McMurrin, James, London, Ontario
- McNainy, E. (Mrs.), Coquitlam, British Columbia
- Naay Kens, J. J., Prince George, British Columbia
- Nadler, Joseph Y., Montréal, Québec
- National Union of Christian Schools, British Columbia District, Burnaby, British Columbia
- Neal, James, Cultus Lake, British Columbia
- Neidermayer, Frances, Timmins, Ontario
- Neild, P. J., North Vancouver, British Columbia
- Neish, Elgin, Vancouver, British Columbia
- Nelligan, L. P., Montréal, Québec
- Neulan, A.,
- Newell, R. H., Mellgrove, Ontario
- Noble, Madaline (Mrs.), Richmond, British Columbia
- Noquet, John, Montreal, Québec
- North America Union Party, Toronto, Ontario
- O'Brien, Evelyn (Mrs.), Ottawa, Ontario
- O'Gorman, Denis K., Vancouver, British Columbia
- Olson, A. O., Toronto, Ontario
- Ontario Separate School Trustees' Association, Toronto, Ontario
- Opération environnement
- Opperman, Norman (Mr. & Mrs.), Toronto, Ontario
- O'Reilly, J. V., Prince George, British Columbia
- Osborn, E. M., Victoria, British Columbia
- Our Flags of the Century Association, Victoria, British Columbia
- Pacey, J., Vancouver, British Columbia
- Palmgren, Carl H., Victoria, British Columbia
- Parsons, Lucille, Vancouver, British Columbia
- Parti communiste du Canada, Vancouver, Colombie-Britannique
- Parti de l'union de l'Amérique du Nord, Toronto, Ontario
- Paul, L., Saskatoon, Saskatchewan
- Peachey, Edmund, Islington, Ontario
- Perkins, Harry Grant, Frobisher Bay, Northwest Territories
- Peterson, B. N., Calgary, Alberta
- Piché, Arthur, Québec, Québec
- Pinnell, John E., Lachine, Québec
- Pitcairn, Brian, Dartmouth, Nova Scotia
- Plante, Jean Alonzo, Toronto, Ontario
- Pond, William, Ottawa, Ontario
- Powell, C. E. (Miss), Winnipeg, Manitoba
- Protestant Board of School Commissioners of Bedford, Bedford, Québec
- Protestant Board of School Commissioners, St. Johns, Québec
- Protestant School Municipality of Chaleur Bay, New Carlisle, Québec
- Protestant School Municipality of Pontiac County West, Campbells Bay, Québec
- Protestant School Municipality of Trois-Rivières, Cap-de-la-Madeleine, Trois-Rivières, Québec
- Purdon, E. J. (Mrs.), Pouasson, Ontario
- Purkis, Walter L., Verdun, Québec
- Quittner, J. K., Toronto, Ontario
- Racz, Frank, St. Thomas de Joliette, Québec
- Reconfederation, Picton, Ontario
- Reconfédération, Picton, Ontario
- Reeves, W. F., Surrey, British Columbia
- Reid, W. C., Bowser, British Columbia
- Renaud, Leo J., Chatham, Ontario
- Riverim, George Henri, Arvida, Québec
- Roberts, Gordon, Ottawa, Ontario
- Robson, John C., Toronto, Ontario
- Rudelsheim, J. L., North Vancouver, British Columbia
- Ruggles, Susan
- Ryder, S., Ottawa, Ontario
- Sarton, M. F., Campbell River, British Columbia
- Savasvuo, Peter, Toronto, Ontario
- Say, Vivian I. (Mrs), Vancouver, British Columbia
- Scott, Douglas, Hamilton, Ontario
- Scott, Marjorie, Asbestos, Québec
- Seafarers' International Union of Canada, Montreal, Québec
- Seligman, A. L., Vancouver, British Columbia
- Shearwan, Marilyn E., Edmonton, Alberta
- Shelly, Reg., Vancouver, British Columbia
- Silbernagel, Jonathan, Vancouver, British Columbia
- Simpson, Henry, Timmins, Ontario
- Simpson, Lyslie, G. (Mrs), Vancouver, British Columbia
- Sims, Esther C., Winnipeg, Manitoba
- Sinay, Jack, Montreal, Québec
- Singer, Allan, Montreal, Québec
- Skelton, Len, Victoria, British Columbia
- Skuce, R., Victoria, British Columbia
- Smart, Philip, Toronto, Ontario
- Smelt, Norman, Vancouver, British Columbia
- Smith, Douglas N., Drummondville, Québec
- Snedker, J. E., Regina, Saskatchewan
- Socialist Labor Party of Canada, Toronto, Ontario
- Society for Pollution and Environmental Control, Campbell River Branch, British Columbia
- Société pour le bien public et l'éducation dans le domaine de l'économie, Aldergrove, Colombie-Britannique
- Société pour vaincre la pollution, Montréal, Québec
- Soutter, D. (Miss), Winnipeg, Manitoba
- Spencer, J.A., Magrath, Alberta
- Spiridonakis, Basile, G., Sherbrooke, Québec
- St. George, J.J., Deer Lake, Newfoundland/Terre-Neuve

Stephaniuk, Bernard, Wishart, Saskatchewan  
 Stevens, John R., Burnaby, British Columbia/Colombie-Britannique  
 Stewart, K.N., (Mrs), Fernie, British Columbia  
 Stewart, Patrick David, Victoria, British Columbia  
 Stone, E. Georgia, Toronto, Ontario  
 Stone, Ida K., Toronto, Ontario  
 Storozuk, E., Winnipeg, Manitoba  
 Stovel, W.D., Calgary, Alberta  
 Stranack, R.S. (Mrs.), Ladner Delta, British Columbia/Colombie-Britannique  
 Styles, Effie L., Vancouver, British Columbia/Colombie-Britannique  
 Sullivan, K.H., (Mrs), Ottawa, Ontario  
 Symons, R.D., Sifton, Saskatchewan  
 Symthies, R.E., Victoria, British Columbia  
 Systems Research Group, Toronto, Ontario  
 Talbot, W., Pointe Claire, Quebec  
 Taylor, Sandra  
 Tennant, W., Kamloops, British Columbia  
 Terry, Ilace (Miss), Victoria, British Columbia  
 Terry, Robin, Victoria, British Columbia  
 Tetley, William, Montreal, Quebec  
 Theckedath, George, Ottawa, Ontario  
 Thomson, Donald, Victoria, British Columbia  
 Thompson, Gordon L., Windsor, Ontario  
 Thomson, Marion A. (Mrs.), Toronto, Ontario  
 Thuillier, H.S., Victoria, British Columbia  
 Tittley, Georges, Ottawa, Ontario  
 Truman, Thomas, Hamilton, Ontario  
 Ukrainian Free Academy of Sciences, Winnipeg, Manitoba  
 Union internationale des marins canadiens  
 Union nationale des écoles chrétiennes, District de la

Colombie-Britannique, Burnaby, Colombie-Britannique  
 United Empire Loyalists Association of Canada, Toronto, Ontario  
 Villeneuve, Berthold, Jonquière, Québec  
 Vickery, H. (Miss), Winnipeg, Manitoba  
 "Voice of the Unborn" Association, Vancouver, British Columbia  
 Wall, Jack, Calgary, Alberta  
 Wardle, Thomas H. Scarborough, Ontario  
 Watts, G. K., Lethbridge, Alberta  
 Weiss, George, R., Beupré, Québec  
 Weninger, B., Lethbridge, Alberta  
 Wensley, William K., Lac Vert, Saskatchewan  
 Wertheimer, Leonard, Toronto, Ontario  
 Wessel, H. (Mrs.), Monte Creek, British Columbia  
 Westerhof, Wilma L. T. K., Toronto, Ontario  
 Whitmore, B. G., Winnipeg, Manitoba  
 Williams, Gordon D., Regina, Saskatchewan  
 Wills, Harold A., Cochrane, Ontario  
 Wilson, F. J. L., Victoria, British Columbia  
 Wilson, Raymond T., Hamilton, Ontario  
 Wintermeyer, G., Ottawa Ontario  
 Wisla, A., Vancouver, British Columbia  
 Wolfe, Evan, Vancouver, British Columbia  
 Woods, H. D., Fredericton, New Brunswick  
 Woodward, E. F. (Mrs.), Little Fort, British Columbia  
 World Federalists of Canada (Winnipeg Branch), Winnipeg, Manitoba  
 Wozney, Stanley, Vancouver, British Columbia  
 Wright, Conrad P., Ottawa, Ontario  
 Wushke, Ralph, C., Wapella, Saskatchewan  
 Yaroslava, R., Alliston, Ontario  
 Zuzens, Didzus, Winnipeg Manitoba

\* \* \*

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 18 of the 2nd Session and Issues Nos. 1 to 94 of the 3rd Session*) is returned and a copy of the Minutes of Proceedings (*Issue No. 1*) of the present Session is tabled.

Respectfully submitted,

GILDAS L. MOLGAT

MARK MacGUIGAN

*Joint Chairmen*



Socialist Labor Party of Canada, Toronto, Ontario  
 Society for Pollution and Environmental Control, Campbell River Branch, Colombie-Britannique  
 Société pour le bien public et l'éducation dans le domaine de l'économie, Aldergrove, Colombie-Britannique  
 Société pour vaincre la pollution, Montréal, Québec  
 Soutter, D. (Miss), Winnipeg, Manitoba  
 Spencer, J.A., Magrath, Alberta  
 Spiridonakis, Basile, G., Sherbrooke, Québec  
 St. George, J.J., Deer Lake, Terre-Neuve  
 Stephaniuk, Bernard, Wiscash, Saskatchewan  
 Stevens, John R., Burnaby, Colombie-Britannique  
 Stewart, K.N., (Mrs.), Fernie, Colombie-Britannique  
 Stewart, Patrick David, Victoria, Colombie-Britannique  
 Stone, E., Georgia, Toronto, Ontario  
 Stone, Ida K., Toronto, Ontario  
 Storzuk, E., Winnipeg, Manitoba  
 Stovel, W.D., Calgary, Alberta  
 Stranack, R.S. (Mrs.), Ladner Delta, Colombie-Britannique  
 Styles, Effie L., Vancouver, Colombie-Britannique  
 Sullivan, K.H., (Mrs.), Ottawa, Ontario  
 Symons, R.D., Siltou, Saskatchewan  
 Symthes, R.E., Victoria, British Columbia  
 Systems Research Group, Toronto, Ontario  
 Talbot, W., Pointe Claire, Québec  
 Taylor, Sandra  
 Tennant, W., Kamloops, Colombie-Britannique  
 Terry, Ilace (Miss), Victoria, Colombie-Britannique  
 Terry, Robin, Victoria, Colombie-Britannique  
 Tetley, William, Montréal, Québec  
 Theckedath, George, Ottawa, Ontario  
 Thompson, Gordon L., Windsor, Ontario  
 Thomson, Donald, Victoria, Colombie-Britannique  
 Thomson, Marion A. (Mrs.), Toronto, Ontario  
 Thuillier, H.S., Victoria, Colombie-Britannique  
 Tittley, Georges, Ottawa, Ontario  
 Truman, Thomas, Hamilton, Ontario

Ukrainian Free Academy of Sciences, Winnipeg, Manitoba  
 Union internationale des marins canadiens  
 Union nationale des écoles chrétiennes, District de la Colombie-Britannique, Burnaby, Colombie-Britannique  
 United Empire Loyalists Association of Canada, Toronto, Ontario  
 Villeneuve, Berthold, Jonquière, Québec  
 Vickery, H. (Miss), Winnipeg, Manitoba  
 "Voice of the Unborn" Association, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Wall, Jack, Calgary, Alberta  
 Wardle, Thomas H., Scarborough, Ontario  
 Watts, G. K., Lethbridge, Alberta  
 Weiss, George, R., Beaupré, Québec  
 Weninger, B., Lethbridge, Alberta  
 Wensley, William K., Lac Vert, Saskatchewan  
 Wertheimer, Leonard, Toronto, Ontario  
 Wessel, H. (Mrs.), Monte Creek, Colombie-Britannique  
 Westehof, Wilma L. T. K., Toronto, Ontario  
 Whitmore, B. G., Winnipeg, Manitoba  
 Williams, Gordon D., Regina, Saskatchewan  
 Wills, Harold A., Cochrane, Ontario  
 Wilson, F. J. L., Victoria, Colombie-Britannique  
 Wilson, Raymond T., Hamilton, Ontario  
 Wintermeyer, G., Ottawa, Ontario  
 Wisla, A., Vancouver, Colombie-Britannique  
 Wolfe, Evan, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Woods, H. D., Frederickton, Nouveau-Brunswick  
 Woodward, E. F. (Mrs.), Little Fort, Colombie-Britannique  
 World Federalists of Canada (Winnipeg Branch), Winnipeg, Manitoba  
 Wozney, Stanley, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Wright, Conrad P., Ottawa, Ontario  
 Wushke, Ralph, C., Wapella, Saskatchewan  
 Yaroslava, R., Alliston, Ontario  
 Zuzens, Didzus, Winnipeg, Manitoba \* \* \*

Nous renvoyons un exemplaire des Procès-verbaux et Témoignages pertinents (*fascicules nos 1 à 18 de la deuxième session et les fascicules nos 1 à 94 de la troisième session*) et nous déposons un exemplaire du Procès-verbal (*fascicule no 1*) de la présente session.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents,

GILDAS L. MOLGAT  
 MARK MacGIVIGAN

Opération environnement  
Opferman, Norman (Mr. & Mrs.), Toronto, Ontario  
O'Reilly, J. V., Prince George, Colombie-Britannique  
Osborn, E. M., Victoria, Colombie-Britannique  
Our Flags of the Century Association, Victoria, Colombie-Britannique  
Pacey, J., Vancouver, Colombie-Britannique  
Palmgren, Carl H., Victoria, Colombie-Britannique  
Parsons, Lucille, Vancouver, Colombie-Britannique  
Parti communiste du Canada, Vancouver, Colombie-Britannique  
Parti de l'union de l'Amérique du Nord, Toronto, Ontario  
Paul, L., Saskatoon, Saskatchewan  
Peachey, Edmund, Islington, Ontario  
Perkins, Harry Grant, Frobisher Bay, Territoires du Nord-Ouest  
Peterson, B. N., Calgary, Alberta  
Piché, Arthur, Québec, Québec  
Pinnell, John E., Lachine, Québec  
Pitcairn, Brian, Dartmouth, Nouvelle-Écosse  
Plante, Jean Alonzo, Toronto, Ontario  
Pond, William, Ottawa, Ontario  
Powell, C. E. (Miss), Winnipeg, Manitoba  
Protestant Board of School Commissioners of Bedford, Bedford, Québec  
Protestant Board of School Commissioners, St. Johns, Québec  
Protestant School Municipality of Chaleur Bay, New Carlisle, Québec  
Protestant School Municipality of Pontiac County West, Campbells Bay, Québec  
Protestant School Municipality of Trois-Rivières, Cap-de-la-Madeleine, Trois-Rivières, Québec  
Purdon, E. J. (Mrs.), Pouasson, Ontario  
Purkis, Walter L., Verdun, Québec  
Quittner, J. K., Toronto, Ontario  
Racz, Frank, St. Thomas de Joliette, Québec  
Reconfédération, Picton, Ontario  
Reconfédération, Picton, Ontario  
Reeves, W. F., Surrey, Colombie-Britannique  
Reid, W. C., Bowser, Colombie-Britannique  
Renaud, Leo J., Chatham, Ontario  
Riverim, George Henri, Arvida, Québec  
Roberts, Gordon C., Toronto, Ontario  
Robson, John C., Toronto, Ontario  
Rudelsheim, J. L., North Vancouver, Colombie-Britannique  
Ruggles, Susan  
Ryder, S., Ottawa, Ontario  
Sarton, M. F., Campbell River, Colombie-Britannique  
Savassuo, Peter, Toronto, Ontario  
Say, Vivian I., (Mrs.), Vancouver, Colombie-Britannique  
Scott, Douglas, Hamilton, Ontario  
Scott, Marjorie, Asbestos, Québec  
Seafarers' International Union of Canada, Montreal, Québec  
Selligman, A. L., Vancouver, Colombie-Britannique  
Shearman, Marilyn E., Edmonton, Alberta  
Shelly, Reg., Vancouver, Colombie-Britannique  
Silbernagel, Jonathan, Vancouver, Colombie-Britannique  
Simpson, Henry, Timmins, Ontario  
Simpson, Lyslie, G. (Mrs.), Vancouver, Colombie-Britannique  
Sims, Esther C., Winnipeg, Manitoba  
Sinay, Jack, Montreal, Québec  
Singer, Allan, Montreal, Québec  
Skelton, Len, Victoria, Colombie-Britannique  
Skuce, R., Victoria, Colombie-Britannique  
Smart, Philip, Toronto, Ontario  
Smelt, Norman, Vancouver, Colombie-Britannique  
Smith, Douglas N., Drummondville, Québec  
Snedker, J. E., Regina, Saskatchewan

Lee, D. B., Sooke, Colombie-Britannique  
Leguerrier, René, Ottawa, Ontario  
Lemieux, Barney, White Rock, Colombie-Britannique  
Lexow, Kjell, Pointe Claire, Québec  
Ligue canadienne des droits (section de Saskatoon), Saskatoon, Saskatchewan  
Ligue monarchiste du Canada, (Section de Régina), Régina, Saskatchewan  
Lingley, Robert, Saint John West, Nouveau-Brunswick  
Lutes, Allen W., Moncton, Nouveau-Brunswick  
Lynch, Thomas, Whitbourne, Terre-Neuve  
Macdonald, R. S., Victoria, British Columbia  
Macfarlane, W. E., Beaconsfield, Québec  
MacIntosh, Freda, Toronto, Ontario  
Mackenzie, D. D., Vancouver Island, Colombie-Britannique  
Mackenzie, D., London, Ontario  
Machin, Louis, Toronto, Ontario  
Mahood, H., Richmond, Colombie-Britannique  
Mallard, Gwen, Vancouver, Colombie-Britannique  
Manis, Martin, Montreal, Québec  
Manning, Louis, Toronto, Ontario  
Marshall, Donald, Doe River, British Columbia  
Martin, J., Calgary, Alberta  
Martin, James, Montreal, Québec  
Mathier, R. W. (Mrs.), Nashauksis, Nouveau-Brunswick  
Matte, Ed, Prince George, Colombie-Britannique  
Mayer, Philippe, Montreal, Québec  
Meindl, Leopold, Vancouver, Colombie-Britannique  
Mika, John, Ottawa, Ontario  
Mizne, L. A., Montreal, Québec  
Moase, Thomas, Toronto, Ontario  
Monarchist League of Canada, (Humboldt-Muenster Branch), Muenster, Saskatchewan  
Monarchist League of Canada, (Regina Branch), Regina, Saskatchewan  
Monarchist League of Canada, (Silton Branch), Silton, Saskatchewan  
Morton, James, West Vancouver, Colombie-Britannique  
Moscovitch, Marie, West Vancouver, Colombie-Britannique  
McArthur, Thomas C., Calgary, Alberta  
McCloskey, T. J., Colombie-Britannique  
McDougall, A. K., London, Ontario  
McEwen, A. (Mrs.), Regina, Saskatchewan  
McKenzie, Bruce J., Scarborough, Ontario  
McLaughlin, R. N., Toronto, Ontario  
McLeod, D. A., Regina, Saskatchewan  
McLeod, Elita R., Sault Ste. Marie, Ontario  
McLewin, Anna, Ottawa, Ontario  
McMurchy, R. C., Toronto, Ontario  
McMurren, James, London, Ontario  
McNally, E. (Mrs.), Coquitlam, Colombie-Britannique  
Naay Kens, J. J., Prince George, Colombie-Britannique  
Nadler, Joseph Y., Montreal, Québec  
National Union of Christian Schools, British Columbia District, Burnaby, Colombie-Britannique  
Neal, James, Cultus Lake, British Columbia  
Neidermayer, Frances, Timmins, Ontario  
Neill, P. J., North Vancouver, Colombie-Britannique  
Neish, Elgin, Vancouver, Colombie-Britannique  
Neilligan, L. P., Montreal, Québec  
Neulan, A.,  
Newell, R. H., Melgrove, Ontario  
Noble, Madeline (Mrs.), Richmond, Colombie-Britannique  
Noquet, John, Montreal, Québec  
North America Union Party, Toronto, Ontario  
O'Brien, Evelyn (Mrs.), Ottawa, Ontario  
O'Gorman, Denis K., Vancouver, Colombie-Britannique  
Olson, A. O., Toronto, Ontario  
Ontario Separate School Trustees' Association, Toronto, Ontario  
Ontario



- Creed, George E., Stoney Creek, Ontario  
 Crosby, Emily, Ganges, Colombie-Britannique  
 Croyen, Peter, Newmarket, Ontario  
 Cryler, Marylou, Font Hill, Ontario  
 Curtis, Hugh A., Saanich, Colombie-Britannique  
 Dafeo, G.A., Fort Coquitlam, Colombie-Britannique  
 D'Amour, Joseph, Montréal, Québec  
 Dants, Eugene J., Champs-neufs, Abitibi-Est, Québec  
 Davidson, Douglas, Calgary, Alberta  
 Davidson, Nora, Calgary, Alberta  
 Davies, Alan, T., Toronto, Ontario  
 Davis, Pierre, Sudbury, Ontario  
 Decaire, G.A., Ridgeway, Ontario  
 Degré, G.A., Québec, Québec  
 Dumas, Albert, Québec, Québec  
 Dunseath, P.S., Ottawa, Ontario  
 Dunsmore, Lily N., Toronto, Ontario  
 Early, Joe, White Rock, Colombie-Britannique  
 Eastern Townships Regional School Board, Sherbrooke, Québec  
 Easton, Norman, M. (Mr. and Mrs.), Regina, Saskatchewan  
 École secondaire catholique centrale, Lethbridge, Alberta  
 École secondaire Hill Park (classe d'histoire), Hamilton, Ontario  
 Edgar, K.M. (Mrs.), Vancouver, Colombie-Britannique  
 Elias, Mildred (Mrs.), Vancouver, Colombie-Britannique  
 Environmental Crisis Operation  
 Evans, M., Chilliwack, Colombie-Britannique  
 Fédéralistes mondiaux du Canada (section de Winnipeg)  
 Winnipeg, Canada  
 Fédération canadienne des parents et des enseignants, Toronto, Ontario  
 Fédération des parents et des enseignants de la Colombie-Britannique, Burnaby, Colombie-Britannique  
 Fischer, Ernst, Oshawa, Ontario  
 Fischer, Hugo, Ottawa, Ontario  
 Ford, Arthur, London, Ontario  
 Forget, Claude E., Montréal, Québec  
 Forsyth, Smilie A., Amherst View, Ontario  
 Fortin, L., Florian, St-Côme Linrière, Québec  
 Fowler, L.A., Calgary, Alberta  
 Franco, Guilda, Ritzville, Washington, États-Unis  
 Franklin, Lottie, Fredericton, Nouveau-Brunswick  
 Frenette, Marc-André (Mme), Québec, Québec  
 Garrie, Eva B., Winnipeg, Manitoba  
 Galay, L., Victoria, Colombie-Britannique  
 Gélinas, Claude, Laval, Québec  
 Gemme, Andréa, St-Amable, Cité de Verchères, Québec  
 George, Grace, Winnipeg, Manitoba  
 Gibson, R.D., Winnipeg, Manitoba  
 Glave, F.E., Hazeldean, Ontario  
 Godin, Jean, Trois-Rivières, Québec  
 Gohier, Noël, Montréal, Québec  
 Graham, I.M., Montréal, Québec  
 Grand Orange Lodge of Canada, Toronto, Ontario  
 Grand Orange Lodge of Canada, Toronto, Ontario  
 Green E. (Mrs.), Victoria, Colombie-Britannique  
 Green, H.V., Victoria, Colombie-Britannique  
 Group of students, Catholic General High School, Lethbridge, Alberta  
 Dimnik, Martha  
 Fauville, John  
 Hartman, Ray  
 Lebeau, Jules, Montréal, Québec  
 Latham, W. D. (Mrs.), Burnaby, Colombie-Britannique  
 Lanthier, Aldel, Montréal, Québec  
 Laatsch, H. K., Calgary, Alberta  
 Krauseneck, Hans, Clearwater, Colombie-Britannique  
 Kovács, István, Toronto, Ontario  
 Kingerlee, John (Mr. and Mrs.), Sidney, Colombie-Britannique  
 Keys, G. E. (Mrs.), Regina, Saskatchewan  
 Kennedy, William E., Calgary, Alberta  
 Kendrick, G. R., Sooke, Colombie-Britannique  
 Kan, Leslie, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Juergens, D. H., Calgary, Alberta  
 Johnston, Louise Mary, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Jones, Winifred, Calgary, Alberta  
 Jones, Trevor, Victoria, British Columbia  
 Jones, Isabelle, Victoria, Colombie-Britannique  
 Jones, R. M. P., DeWinton, Alberta  
 Jones, Hugh, Prince George, Colombie-Britannique  
 Jollow, Muriel, Brandon, Manitoba  
 Johnson, S. E., Ottawa, Ontario  
 Johnson, E. M. (Mrs.), Ottawa, Ontario  
 Jardine, Robert, Calgary, Alberta  
 Institut canadien des inspecteurs d'hygiène publique, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Idington, John, Salmon Arm, Colombie-Britannique  
 Hunt, C. Warren, Calgary, Alberta  
 Hull, Mary H. (Mrs.), Saskatoon, Saskatchewan  
 Hughes, C. P., Ottawa, Ontario  
 Hubert, Kenneth, Ottawa, Ontario  
 Hovell, Anne, Esquimalt, Colombie-Britannique  
 Hooper, W. H., Courtenay, Colombie-Britannique  
 Hollisander, Dale, Edmonton, Alberta  
 Holliman, E. H. (Mrs.), Don Mills, Ontario  
 Ontario  
 Hill Park Secondary School (History Class), Hamilton, Ontario  
 Henderson, R. C., Vancouver, Colombie-Britannique  
 Heffler, Wendy, Ottawa, Ontario  
 Heaton, Joyce, Montréal, Québec  
 Hea, H., Victoria, Colombie-Britannique  
 Hauser, Daphne, Ottawa, Ontario  
 Harragin, Tennant, Vancouver, Colombie-Britannique  
 Hardy, Phyllis Montreal, Québec  
 Hanson, W. J., Sharon, Ontario  
 Haney, Richard, Toronto, Ontario  
 Hamilton, Jock, Victoria, Colombie-Britannique  
 Hall, Herbert L., Victoria, Colombie-Britannique  
 Haas, T. L.  
 Smiley, Jack  
 Sharkman, Janice  
 Robbins, J. Robbins  
 Partington, Karin  
 McGuade, Linda  
 MacLellan, Allan  
 Hutchings, Mary  
 Ho, Emeline  
 Furbush, Nancy  
 Aputrl, J.  
 Groupe d'étudiants de Toronto:  
 Seftor, Margie  
 Seaman, John  
 Scheffer, Annemarie  
 Reilander, Roger  
 Previsch, Nick  
 Reilander, Roger  
 Previsch, Nick  
 Pitman, Delphine  
 Miron, David  
 Machajewski, Joyce



APPENDICE E

Liste d'autres propositions

Voici la liste des particuliers et des groupes dont les propositions n'ont pas été publiées parce qu'ils ne sont pas venus témoigner devant le comité.

Académie ukrainienne libre des sciences, Winnipeg, Manitoba  
Adams, D., Toronto, Ontario  
Adams, D. R., Vancouver, Colombie-Britannique  
Ade, Alan, Yorkton, Saskatchewan  
Alberta Catholic School Trustees Association, Edmonton, Alberta  
Alberta Teachers' Association, Edmonton, Alberta  
Alexander, John, Willowdale, Ontario  
Anciens combattants de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation du Canada, Unité 367 de Chamby, Québec  
Andrews, Paul, Glovertown, Terre-Neuve  
Ashby, Irene M., Toronto, Ontario  
Ashworth, G. W., West Vancouver, Colombie-Britannique  
Association Canadienne d'Hygiène Publique, Toronto, Ontario  
Association canadienne pour l'hygiène publique, section de la Colombie-Britannique, Burnaby, Colombie-Britannique  
Association, contre l'avortement, Vancouver, Colombie-Britannique  
Association Dentaire Canadienne, Toronto, Ontario  
Association des Commissions des Ecoles Bilingues d'Ontario, Ontario  
Association des commissaires des écoles catholiques de l'Alberta, Edmonton, Alberta  
Canada  
Association des enseignants de l'Alberta, Edmonton, Alberta  
Alberta  
Association des loyalistes de l'Empire uni du Canada, Toronto, Ontario  
Association du barreau canadien, sous-section de la régionale de l'Ontario, droit constitutionnel et international, Toronto, Ontario  
Association pour nos drapeaux du siècle, Victoria, Colombie-Britannique  
Austin, R. W., Downsview, Ontario  
Bailey, A. L., Burlington, Ontario  
Baldwin, R. M. (Mr. and Mrs.), Ottawa, Ontario  
Bande indienne de Cooks-Ferry, Colombie-Britannique  
Barnabe, Claire M., Port Burwell, Territoires du Nord-Ouest  
Baxter, Larry, Halifax, Nouvelle-Ecosse  
Bazinet, André  
Beange, W., Wasaga Beach, Ontario  
Bedi, A. D., Vancouver, Colombie-Britannique  
Beland, J. N., Roland, Ottawa, Ontario  
Bennett, Charles, St-Norbert, Manitoba  
Bensh, S. A., Nanaimo, Colombie-Britannique  
Bernard, Claude, Québec, Québec  
Bond, Margaret, Toronto, Ontario  
Bonhomme, R. L., Hull, Québec  
Bonner, Grace, Toronto, Ontario  
Bourgeois, Pierre, New Westminster, Colombie-Britannique  
Bournival, Simon, Trois-Rivières, Québec  
Bowden, David, Vancouver, Colombie-Britannique  
Bowen, J. A. C., Toronto, Ontario  
Bowring, David, Oshawa, Ontario  
British Columbia Parent-Teacher Federation, Burnaby, Colombie-Britannique  
Brown, A. (Mr. & Mrs.) Scarborough, Ontario

Brown, Brian, Victoria, Colombie-Britannique  
Brown, Richard A. C., Winnipeg, Manitoba  
Buerling, James, Kipling, Saskatchewan  
Burton, Yvonne, Dawson City, Territoires du Nord-Ouest  
Campbell, Burt, Castlegar, Colombie-Britannique  
Canadian Army, Navy and Air Force Veterans, Unit no. 367, Chamby, Québec  
Canadian Bar Association (Ontario Branch) Constitution- al and International Sub-section, Toronto, Ontario  
Canadian Catholic School Trustees' Association  
Canadian Dental Association, Toronto, Ontario  
Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation, Toronto, Ontario  
Canadian Institute of Public Health Inspectors, Vancouver, Colombie-Britannique  
Canadian League of Rights (Saskatoon Branch) Saskatchewan, Saskatchewan  
Canadian Public Health Association, British Columbia  
Branch, Burnaby, Colombie-Britannique  
Canadian Public Health Association, Toronto, Ontario  
Carder, Ralph, West Vancouver, Colombie-Britannique  
Cartigan, Louise, Montréal, Québec  
Carrier, Jean, Thetford Mines, Québec  
Carson, William, Vancouver, Colombie-Britannique  
Chamby-Richelieu Protestant Board of School Commissioners, Richelieu, Québec  
Chamber of Commerce of the Province of Québec, Montréal, Québec  
Chambre de Commerce de la Province de Québec, Montréal, Québec  
Chapel, Québec  
Chapeskie, H. J., Barry's Bay, Ontario  
Checklin, G. A., Vancouver, Colombie-Britannique  
Chree, Anna, West Vancouver, Colombie-Britannique  
Clavie, W., Montréal, Québec  
Coles, L. H., (Mrs.), Ottawa, Ontario  
Commissaires des écoles protestantes, Saint-Jean, Québec  
Commonwealth Society for Economic Education, Aldergrove, British Columbia  
Communist Party of Canada, Vancouver, British Columbia  
Columbia  
Counsel des écoles protestantes de Bedford, Bedford, Québec  
Counsel des écoles protestantes de Chamby-Richelieu, Richelieu, Québec  
Counsel des écoles protestantes de Cowansville, Cowansville, Québec  
Counsel des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest  
Counsel du Patronat du Québec, Montréal, Québec  
Counsel scolaire régional des Cantons de l'est, Sherbrooke, Québec  
Coolidge, R. B., Montréal, Québec  
Cooks-Ferry Indian Band, British Columbia  
Copeman, G. W., Langley, Colombie-Britannique  
Corbin, Frank, S. Nashedaaksis, Nouveau-Brunswick  
Côté, Georges, Cte Montmorency, Québec  
Council of Employers of the Province of Québec, Montréal, Québec  
Council of the Northwest Territories, Yellowknife, North-west Territories  
Cowman, A. W., Ottawa, Ontario  
Cowansville Protestant School Board, Cowansville, Québec

World Federalists of Canada	3:34
(Calgary Branch)	
MacQueen, R. W.	
World Federalists of Canada	3:71
(Montreal Branch)	
Arnopoulos, P. J.	
Wright, Diana	3:14
Wright, L. H.	3:66
Wright, W. N.	3:62
Wrynn, Edward	3:80

## Session: Fascicule

Yaffe, L.	3:90
Yalden, M. F.	2:3
Yate, Tom	3:87
Yip, Michael	3:87
Young, Aurèle	3:80
Young, Socialists	3:84
Poholko, Dave	
Youth on Canada Committee	3:27
(Burnaby, British Columbia)	
Bishop, Robert	
Hughes, Robert	

## Session: Fascicule

Yukon Chamber of Mines	2:14
Hilker, R. G.	
Robertson, H. David	
Zacks, Ted	3:27
Zahn, William N. Vander	3:26
Zaseybidia, N. (Mrs./M <sup>re</sup> )	3:85
Zip, Martin	3:14
Zitouni, Sid A.	3:69
Zivku, John	3:56

## Session: Fascicule

[illegible]



Société historique régionale de	3:54
Trois-Rivières	3:54
Godin, Conrad	3:54
Société Nationale des Acadiens	3:80
Cormier, Hector J.	3:80
Godbout, Victor	3:67
Société nationale des Québécois	3:67
du Saguenay-Lac-St-Jean	3:67
Bouchard, Phililippe-	3:67
Auguste	3:67
Société Prométhéenne, Mont-	3:67
réal	3:67
de Rujiite, Frans	3:67
Rybiakowski, M.	3:67
Tchipeff, A. N.	3:67
Sirant, Bahlan	3:84
Sirois, Langis	3:80
Sirois, Vincent	3:67
Sloan, Christopher	3:86
Small, Ella	3:28
Smedley, Audrey	3:30
Smeenk, Theodore	3:22
Smiley, Donald V.	3:25
Smith, Brian	3:28
Smith, Denis	3:75
Smith, Howard	3:26
Smith, Jean	3:62
Smith, Peter	3:45
Smith, Rick	3:46
Smith, Robert	3:28
Smith, Sandra	3:2
Smith, T. B.	2:5
Smyleh, Ross	3:68
Sociétés Saint-Jean-Baptiste de	3:68
Sherbrooke, Amos, Québec,	3:68
Valleyfield	3:53
Deserres, Louis	3:53
Hubert, Jean	3:65
Sociétés Saint-Jean Baptiste	3:65
Hubert, Jean	3:65
Société technique des	3:65
Ukrainiens du Canada	3:65
Spolsky, Yuri	3:65
Society for Pollution and Envi-	3:65
ronmental Control (Vancou-	3:65
ver, B.C.)	3:65
Mallard, Derrick	3:65
Society to Overcome Pollution	3:71
Retallack, Evelyn	3:71
Sommerville, William	3:1
Sopha, Wendy	3:46
Sopha, Elmer	3:46
Spaiton, Edward	2:11
Spark, R. (Mrs./M <sup>me</sup> )	3:45
Speckeen, F. J.	3:30
Spencer, André	3:28
Spiel, Mel	3:68
Squamish Indian Band Council	3:27
Mathias, Joe	3:27
St-Arnaud, Yolande	3:70
St-Cyr, Mark	3:73
St-Laurent, Benoit	3:55

## Session: Fascicule

St. Laurent, Ray	3:85
Stathatos Jean	3:70
Steen, John	3:22
Stein, Michael	3:71
Steinhart, James R.	3:40
Steinle, Dennis	3:28
Stevens, David	3:86
Stewardson, Dave	3:11
Stewart, Gordon	3:33
Stewart, John	3:4
Stewart, P.	3:34
Stirling, Leonard	3:77
Stirling, Mark	3:26
Torok, S.	3:26
Toronto and District Liberal	3:26
Association	3:80
McLaughlin, Claire	3:47
Toronto and District Liberal	2:17
Association (Ethnic Com-	2:3
mittee)	3:84
Gilbart, John	3:84
Toronto Right to Life Com-	3:4
mittee	3:19
Fish, Belvia	3:68
Hezewyk, B. Van	2:10
Landolt, Gwendolyn	3:32
Morris, Heather	3:30
Vennir, W. G.	3:33
Toth, Tom	3:28
Tremblay, André	3:23
Tremblay, Jean	3:88
Trimbee, James W.	3:19
Troestler, Paul-Pierre	3:67
Trois-Rivières Chamber of	3:27
Commerce, Trois-Rivières,	3:19
(Qué.)	3:19
Tucker, Marion	3:72
Tupper, D.	3:70
Tupper, David	3:28
Turcotte, Georges-Jacques	3:72
Turner, Edward	3:8
Turner, Hon. John N., Minister	3:23
of Justice and Attorney Gen-	2:15
eral of Canada	3:53
Taylor, T.	3:40
Taylor, Erwin	3:53
Taylor, Don	2:15
Taylor, Arthur	3:23
Tarnopolsky, Walter	3:8
Tardif, Yves	3:72
Tarasoff, Ann	3:28
Tarabouisi, Nicolas	3:70
Tanguay, André	3:72
Tenholder, William	3:70
Tennant, Elizabeth	3:34
Tennant, Walton	3:31
ter Heide, Jill	3:30
Tesu, Lorenzo	3:30
Theriault, Aime	3:53
Theriault, Jacques	3:72
Thiffault, Wilfray	3:54
Thompson, S. A.	3:34
Thompson Basin Pollution	3:31
Probe	3:31
Balf, Mary	3:31
Thompson Chamber of	2:12
Commerce	2:12
Johnston, B.	3:27
Thompson, David	3:27
Thompson, Donald	3:28
Thompson, P. W. (Mrs./M <sup>me</sup> )	3:27
Thomson, Brian	3:19

## Session: Fascicule

Thomson, Greg	3:11
Thorburn, Hugh C.	3:45
Tickner, Larry	3:28
Tiemann, Janet	3:47
Tillema, Ken	3:84
Timmons, Mike	3:67
Timmons, Pat	3:66
Tingley, C.	3:30
Tobac, Addy	3:87
Todd, John	3:70
Toming, Voldemar	3:63
Tool, Robert	2:15
Torok, S.	3:26
Toronto and District Liberal	3:26
Association	3:80
McLaughlin, Claire	3:47
Toronto and District Liberal	2:17
Association (Ethnic Com-	2:3
mittee)	3:84
Gilbart, John	3:84
Toronto Right to Life Com-	3:4
mittee	3:19
Fish, Belvia	3:68
Hezewyk, B. Van	2:10
Landolt, Gwendolyn	3:32
Morris, Heather	3:30
Vennir, W. G.	3:33
Toth, Tom	3:28
Tremblay, André	3:23
Tremblay, Jean	3:88
Trimbee, James W.	3:19
Troestler, Paul-Pierre	3:67
Trois-Rivières Chamber of	3:27
Commerce, Trois-Rivières,	3:19
(Qué.)	3:19
Tucker, Marion	3:72
Tupper, D.	3:70
Tupper, David	3:28
Turcotte, Georges-Jacques	3:72
Turner, Edward	3:8
Turner, Hon. John N., Minister	3:23
of Justice and Attorney Gen-	2:15
eral of Canada	3:53
Turner, Thon. John N. ministre	3:40
de la Justice et procureur	3:70
général du Canada	3:57
Turner, Paul	3:34
Tyner, Colleen	3:31
Uberall, Eugene	3:53
Ubriaco, Rita	3:72
Ukrainian Alumni Association,	3:54
Toronto, Ontario	3:34
Darewych, J. W.	3:31
Petrushyn, W. R.	3:31
Ukrainian Association of	3:31
Northwestern Ontario	3:31
Chayka, Léo	3:55
Ukrainian Canada Committee	3:55
(Montreal Section)	3:55
Hykawy, J.	3:55
Karpishka, Roman B.	3:55

## Session: Fascicule

Prince George-Peace River	3:16	Satchell, Charlie	3:68	Session: Fascicule
Progressive Conservative Association	3:30	Saulnier, Al	3:31	Session: Fascicule
Rankle, Peter	3:79	Savaria, Jeanne	3:11	Session: Fascicule
Prociuk, Alex Wm.	3:70	Savaria, Georges	3:48	Session: Fascicule
Progressive Conservative Party of British Columbia	3:29	Savole, Anne-Marie	3:69	Session: Fascicule
de Wolf, John	3:80	Savoie, Roger	3:27	Session: Fascicule
Promethean Society, Montreal	3:91	Sayer, Bernadette	3:19	Session: Fascicule
de Ruijter, Frans	3:84	Say, Vivian	3:26	Session: Fascicule
Armstrong, Ellen	3:86	Scott, Frank	3:18	Session: Fascicule
Puziak, Dan	3:39	Scott, J. Russell	3:78	Session: Fascicule
Pye, Bill	3:69	Scott, W. A.	3:61	Session: Fascicule
Tilley, A. Reid	3:53	Scratch, H. H. M.	3:53	Session: Fascicule
Greater Montreal	3:69	Searle, David H.	3:2	Session: Fascicule
Protestant School Board of Tchipeff, A. N.	3:73	Segsworth, R. V.	2:11	Session: Fascicule
Rybikowski, M.	3:84	Self, G. M.	3:66	Session: Fascicule
de Ruijter, Frans	3:91	Sewell, John	3:65	Session: Fascicule
Promethean Society, Montreal	3:84	Shaw, E. C.	3:39	Session: Fascicule
de Wolf, John	3:29	Shaw, Ethel	3:62	Session: Fascicule
Richard, Guy W.	3:14	Shaw, R. L.	3:68	Session: Fascicule
Richard, Norman E.	3:30	Shortt, Ken	3:89	Session: Fascicule
Reynolds, Keith A.	3:30	Sick, Nigel S.	3:66	Session: Fascicule
Reynolds, Gregory	3:31	Silbert, Morris	3:62	Session: Fascicule
Reuter, Joe	3:68	Simard, Louis	3:31	Session: Fascicule
Renaud, Jean-Charles	3:73	Simard, Louis-Michel	3:3	Session: Fascicule
Rioux, Conrad	3:73	Simoneau, Jean	3:26	Session: Fascicule
Rimer, Jim	3:73	Sims, David	3:35	Session: Fascicule
Rickwood, Roger	3:19	Sinclair, Seeta G.	3:46	Session: Fascicule
Rickard, Bruce	3:26	Singer, Allan	3:70	Session: Fascicule
Richard, David G.	3:27	Singh, H.	3:46	Session: Fascicule
Richards, David G.	3:69	Silverman, S.	3:20	Session: Fascicule
Robidas, Jacques	3:53	Snyder, Ken	2:13	Session: Fascicule
Robichaud, Raoul	3:73	Society anti-pollution et de contrôle du milieu (Vancouver C.-B.)	3:26	Session: Fascicule
Robertson, R. G.	3:28	Society d'instrumentation d'Amérique	3:29	Session: Fascicule
Robertson, Alastair Howard	3:78	Society Franco-Manitobaine	2:11	Session: Fascicule
Roberts, J. A.	3:67	Society heraldique du Canada	3:37	Session: Fascicule
Roberts, Helen	3:28	Bedoe, Alan B.	3:48	Session: Fascicule
Robb, D. W.	3:73	Beley, George M.	3:12	Session: Fascicule
Rivard, Telesphore	3:73	Cartwright, John R.	3:12	Session: Fascicule
Robb, D. W.	3:28	Nunn, Norman A.	3:11	Session: Fascicule
Roberts, J. A.	3:28	Gupta, Ram K.	3:84	Session: Fascicule
Roberts, Helen	3:67			Session: Fascicule
Roberts, J. A.	3:28			Session: Fascicule
Robertson, R. G.	3:78			Session: Fascicule
Robichaud, Raoul	3:73			Session: Fascicule
Robidas, Jacques	3:53			Session: Fascicule
Robinson, B.	3:18			Session: Fascicule
Robinson, George W.	3:78			Session: Fascicule
Rooney, John	3:61			Session: Fascicule
Rosamilla, Raphael	3:53			Session: Fascicule
Rosenburg, Ted	3:19			Session: Fascicule
Rothney, G. O.	2:11			Session: Fascicule
Rouzier, Gilbert	3:66			Session: Fascicule
Roy, Maurice H.	3:39			Session: Fascicule
Roy, Alfred	3:65			Session: Fascicule
Royer, Roland	3:39			Session: Fascicule
Ruben, Max	3:62			Session: Fascicule
Rubin, Stephen	3:68			Session: Fascicule
Rudnyckyj, J. B.	3:89			Session: Fascicule
Ruest, Jean-Louis	3:66			Session: Fascicule
Rumack, Martin	3:62			Session: Fascicule
Russelle, Lorenzo	3:31			Session: Fascicule
Ryan, Chuck	3:3			Session: Fascicule
Ryan, Edward	3:19			Session: Fascicule
Ryan, John Wayne	3:26			Session: Fascicule
Ryan, William F.	3:35			Session: Fascicule
Sagle, Fred M.	3:46			Session: Fascicule
Saini, G. R.	3:78			Session: Fascicule
Saint-Aubin, Cléophas	3:70			Session: Fascicule
Saint John Diocesan Council of the Catholic Women's League of Canada	3:78			Session: Fascicule
Sakowski, Henry	3:27			Session: Fascicule
Sakowksi, Muriel	3:27			Session: Fascicule
Salem, Phil	3:48			Session: Fascicule
Salois, Fabien	2:13			Session: Fascicule
Sameiz, Z. W.	3:77			Session: Fascicule
Sanders, Douglas	3:23			Session: Fascicule
Sansom, Lucy	3:78			Session: Fascicule
Saskatchewan Association of Students	3:14			Session: Fascicule
Saskatchewan School Trustees	3:12			Session: Fascicule
Saskatchewan Urban Municipality	3:11			Session: Fascicule
Saskatchewan Association of pallatives	3:11			Session: Fascicule
Sherrif, Sherrie	3:61			Session: Fascicule
Richard John	3:33			Session: Fascicule
Reimer, Fred	3:61			Session: Fascicule
Rempel, Patricia A. M.	3:33			Session: Fascicule



Session: Fascicule		Session: Fascicule		Session: Fascicule	
Nabess, Andrew	2:12	Nouveau Parti Démocratique de l'Ontario	3:19	de Wolf, John	3:29
Nadeau, Robert	3:40	Lewis, Stephen		de la Colombie-Britannique	
Nadurjak, Robert	3:11	Renwick, James		Parti Québécois du Comité de	
Nash, Mark	2:10	Renwick, James	3:80	Portneuf	3:65
Naidu, M. V.		Moir, Mildred		Gagnon, Guy	
National Chapter of Canada of the I.O.D.E.	3:62	Novini, Andrew	3:23	Parti Québécois, exécutif ré-	
Morrison, W. R. (Mrs.)		Nutik, Allen E.	3:69	gional, Saguenay-Lac-St-	3:67
Tait, George E. (Mrs.)				Bédard, Marc-André	
Patenau, Pierre	3:53	Patenau, Pierre	3:1		
Pateron, A. Ben	3:54	O'Brien, B.	3:48		
Patterson, Charles A. M.	3:26	O'Brien, Allan			
Patterson, Dennis	3:1	Oddson, Lief	3:84		
Pattie, Brian	3:31	Odellet, Albert	3:46		
Pattison, Stephen	3:28	O'Donahue, Anthony	3:19		
Patton, Jamie	3:2	O'Hearn, Peter, J. T.	3:1		
Paulik, Ozy	3:68	Oh, Don	3:31		
Payne, John L.	3:33	Ontario New Democratic Party	3:19		
Peacock, Anne	3:69	Lewis, Stephen			
Pearson, William	2:10	Renwick, James			
Peckford, Ewart	3:77	Operation Dignité	3:66		
Peel, Kenneth	3:71	Banville, Charles			
Pellethier, Pierre	3:69	Oppe, Magnus	3:28		
Pelletier, René	3:53	Orange, Robert J.			
Penna, James	3:14	O'Reilly, Edward A.	3:47		
Penner, Benny	3:86	Osland, Les	2:17		
Penton, M. J.	3:32	Oslar, Cam F.	2:11		
People Helping People Society	3:85	O'Toole, Ronald	3:68		
Loring, Marion		Oucharek, Bob	3:11		
Perreault, Michel	3:85				
Pettenunzzo, Donna	3:47	Palanthara, Vincent	3:68		
Philibert, Olivier	3:66	Palazzo, F. Mrs.			
Philibert, Robert	3:57	Palmer, A. E.	3:32		
Phillips, Arthur	3:26	Palmer, John R. N.	3:61		
Phillips, D.	3:13	Papineau, Alfred	3:39		
Phillips, Margaret	3:48	Paquette, Omer	3:31		
Phlips, Peter	3:2	Paradis, Claude	3:65		
Pilon, Aurele	3:57	Parent, Marcel	3:66		
Pilon, Gregory A.	3:39	Parizeau, Jacques	3:44		
Pilon, Henriette	3:28	Parris, Bob	3:30		
Pitman, George	3:63	Parti communiste canadien,			
Plamondon, Jean	3:71	Comité central de direction	3:81		
Kawaczak, Andrew		Demers, Claire			
Romer, Tadeusz		Kashtan, William			
Pontbriand, Denis	3:53	Comité provincial du Mani-	2:11		
Portnuff, H. (Mrs./M <sup>me</sup> )	3:13	Parti communiste du Canada,			
Porter, Gary	3:29	toba			
Potter, Calvin C.	3:81	Ross, William			
Potter, J. Lee	3:80	Parti communiste du Québec	3:81		
Potter, Winifred	3:71	Walsh, Samuel J.			
Potvin, André	3:73	Parti libéral de l'Alberta	3:85		
Pouget, Gerald A.	3:23	Russell, Robert			
Powell, John C.	3:43	Parti libéral du Canada (Qué-	3:82		
Powell, Peter	3:27	béc)			
Powers, Robert E.	3:32	Blouin, Denise			
Pozar, Phyllis	3:79	Côté, Micheline			
Prasow, David E.	3:33	Fortier, Jean			
Predeman, Jane	3:27	Guilbault, Jacques			
Presunka, Peter	3:57	Labelle, Maurice			
Prevljak, Nick	3:56	Lefebvre, Jean-Paul			
Prevish, Nick	3:32	Rodger, Gnette			
Price, Trevor	3:23	Tardif, Réal			
Blakeney, Allan					
Saskatchewan	3:11				
Nouveau Parti Démocratique de l'Assemblée Législative de la					
Jenkins, Robert					
ers' Association					
Northwest Territories Teach-					
Demelt, Stuart					
Equality	3:86				
Northerners United for					
Norris-Elye, Michael	3:40				
Normand, Antoine	3:65				
Nordling, Axel	2:13				
Nolan, Peter John	3:40				
Noble, Madeline	3:29				
Nielsen, Erik	2:13				
Blakeney, Allan	3:11				
ture					
the Saskatchewan Legisla-					
New Democratic Members of					
Reiner, Fred	3:63				
ica Union Party					
New Canada and North Amer-					
Kinsella, Noel A.	3:78				
Commission					
New Brunswick Human Rights					
Richard, Jean					
Desjardins, Gérard	3:80				
Teachers' Association					
New Brunswick Francophone	3:85				
Newbound, Lyndell	3:40				
Neilligan, John	3:28				
Neish, Elgin	3:23				
Neely, Barbara					
Godbout, Victor					
Cormier, Hector J.	3:80				
dians					
National Society of the Aca-					
Boulanger, Georges	3:65				
plain					
National Institute of Cham-					
O'Reilly, James	3:88				
Manuel, George					
Manuel, Marie					
National Indian Brotherhood					
Dionne, James	3:79				
(The) National Farmers Union					
Steadman, S. F.	3:74				
Booth, Ann					
Canada					
National Council of Women of					
M <sup>me</sup> )					
Tait, George E. (Mrs.)					
M <sup>me</sup> )					
Morrison, W. R. (Mrs.)	3:62				
the I.O.D.E.					
National Chapter of Canada of	3:27				
Nash, Mark	2:10				
Naidu, M. V.	3:11				
Nadurjak, Robert	3:40				
Nadeau, Robert	2:12				



Session: Fascicule		Session: Fascicule		Session: Fascicule	
3:46	McTaggart, Lloyd	3:29	Manning, Donald M.	2:11	Long, Harold
3:10	McWhinnery, Edward	3:85	Manning, E. Preston	3:55	Lord, Maxime
3:27	Medcalfe, Jack C.	3:21	March, Roman	3:27	Lord, Tony
3:55	Mélançon, Claude	3:66	Marcoux, Alain	3:19	Locheil, J. L.
3:84	Melkvi, Zoltan	3:28	Marshall, Hilda A. J.	2:15	Lott, Shirley
3:53	Ménard, Michel A.	3:3	Marshall, Joe	3:28	Love, J. D.
3:23	Ménard, Pam	3:39	Martin, C.	3:75	Lower, A. R. M.
3:22	Ménear, David W.	3:47	Martin, C. D.	3:85	Ludwig, John
3:48	Merris, Roxanne	3:40	Martin, Chris	3:19	Lutczyk, M.
3:68	Metcalfe, Thomas	3:43	Martin, Dennis H.	2:4	Lysyk, K.
2:8	Greater Winnipeg	3:56	Martin, Murdo	3:59	&
& 2:11		3:34	Martyn, R. E.		
	Rebchuck, S.	3:34	Martyn, I. C.		
	Willis, Jack	3:70	Mass, Phyllis	3:29	Maberly, Collier
	Wolfe, B. R.	3:55	Massicotte, Gerald	3:26	MacAdams, Douglas
3:29		3:80	Maten, Steve	3:1	MacCormack, J. R.
3:92	School Board	3:52	Matheson, Don	3:29	MacDonald, Alex
	Metropolitan Toronto Separate	3:13	Matkin, James	3:26	MacDonald, Angus
	Zuken, J.	3:29	Matte, Louis-Joseph	3:70	MacDonald, Calvin
	Fullerton, J. A.	3:30	Maxim, James M.	3:26	MacDonald, David
	Heenan, G. B.	3:33	Maxim, (de Bane), Paul	3:29	MacDonald, Vincent
3:62	Middleton, H. A. (Mrs./Mme)	3:90	Maxwell, D. S.	3:3	MacDonald, David
3:55	Milijours, Henri	2:5	Maxwell, Hubert, V.	3:67	MacDougall, G. A. (Mrs./Mme)
3:29		3:56	Maxwell, Wendell J.	3:4	MacDougall, John, H.
3:78	Miller, Bertha	3:80	McAllister, Kenneth	3:1	MacKasey, S.
2:13	Miller, Jim	3:26		3:34	MacKasey, Angus G.
3:5	Milne, David	3:29		3:43	MacKenzie, Brenda
3:68	Minard, Marilyn M.	3:48		3:22	MacKenzie, Douglas
3:67	Miners, Joan	2:17		3:26	MacKenzie, James
3:23	Moeller, Paul	3:45		3:33	MacKinnon, Frank
3:30	Moffat, H. A.	3:77		3:5	MacLean, David G.
3:39	Monarchist League of Canada	3:22		3:3	MacLeod, Kathleen
	Galloway, Strome	3:30		3:3	MacLeod, Gregory J.
	Williamson, E. L. R.	3:46		3:28	MacLeod, W. D.
3:29	(Vancouver Branch)	3:46		3:19	MacLellan, Bruce
	Young, A. C.	3:47		3:86	MacPherson, Jim
3:47	Monbournquette, Joanne	3:48		3:2	MacQuarrie, Bob
3:44	Morassut, Carla	3:85		3:32	Magrath, Alberta
3:65	Moreau, Charles A.	3:46		3:32	Spencer, J. A.
3:48	Morgan, David	3:27		3:33	Maguire, Derek P.
3:68	Morgan, Fay	3:27		3:45	Maguire, Stephen
3:75	Morin, Jacques-Yvan	3:90		3:73	Mailhot, Claude (Mme/Mrs.)
3:78	Morin, Roger	3:70		3:68	Mainville, Claude
3:40	Morris, Fred	3:68		3:57	Major, Claude
3:46	Morrison, Ann	3:57		3:46	Maki, Marilyn
3:22	Morton, Murray D.	3:28		3:27	Makoski, H. E. F.
3:38	Morton, W. L.	3:27		3:34	Mallalieu, Norman
3:27	Mosdell, William	3:31		3:24	Mallory, J. R.
3:73	Mosdell, B.	3:24		3:90	Maloney, John, H.
3:32	Mowers, Cleo	3:28		2:9	Manitoba Metis Federation
3:45	Mundy, John	3:26		2:9	Manitoba Metis Federation
3:28	Mozol, Stan	2:14		3:5	Manitoba Metis Federation
2:13	Munroe, Lillian	3:34		2:12	Manitoba Metis Federation
3:77	Murphy, P. J.	3:27			(Thompson Section)
3:56	Myers, Marie	3:61			Head, Edward

Jaycee Units of Metropolitan	2:8
Winnipeg	
Braid, Arthur	
Jasmin, Jean-Pierre	3:70
Jasmin, Thérèse	3:65
Jenkins, Henry	3:65
Jenkins, Paul	3:22
Jerusalem, Carol	3:48
Jeunes socialistes	3:84
Poholko, Dave	
Johnson, A. W.	2:4
Johnson, C. D. Paisley	3:31
Johnson, Chris	3:46
Johnson, Jack	3:33
Johnson, J. M.	3:34
Johnson, Ron	3:26
Johnson, Ron	2:12
Joint Municipal Committee on	
Intergovernmental Relations	3:50
Burns, R. M.	
D'Amour, M.	
Dent, I. G.	
Newman, D. G.	
O'Brien, A.	
Jones, I. C. (Mrs./Mme)	3:28
Jones, Léonard C.	3:80
Joy, S. J. (Mrs./Mme)	3:30
Joyal, Marcel	3:39
Julien, Pierre-André	3:54
Kacaba, Michael	3:19
Kalevar, Chaitanya	3:20
Kalevar, C. K.	3:19
Kamloops Diocesan Catholic	
Public School Trustees As-	
sociation	
Beesley, J. F. B.	3:31
Kamloops District Teachers'	
Association	
Phillips, A. M.	
Kan, Fred C.	3:20
Kane, D.	3:29
Katz, Leon	3:58
Keat, A. R.	2:11
Keatney, G. A.	3:48
Kearns, Brian	2:15
Keast, J.	3:47
Keatr, O. J.	3:11
Keffer, T. C.	3:34
Keffer, Thomas	3:62
Keheo, Gerard	3:31
Keliber, T. L.	3:39
Kemp, Gavin Neil	3:32
Kennedy, James	3:22
Kénogami Chamber of Com-	
merce	
Turcotte, Jean-Jacques	3:67
Kerbel, Joel Anthony	3:29
Kerner, Ilona	3:70
Kernighan, Murray S.	3:19
Keyes, Kenneth	3:45
Keyes, Tom E.	3:12
Keytop, William A.	3:32
Kilbourn, William	3:19

## Session: Fascicule

Kilfoil, Cecil J.	3:79
Killgore, Harry W.	3:19
Lapointe, Roméo	3:67
Laskin, Saul	3:48
Latham, Johnston	3:30
Lauder, Jim	3:3
Lauson, Patrick	3:47
Lavoie, Eudore	3:79
Lavoie, Raymond	3:65
Lawton, Ernest	2:17
Laycock, Francis E.	3:13
Lazarus, Felix	3:68
Leblanc, Charles N.	3:80
Leblanc, Guy	3:66
Leblanc, Jean-André	3:57
Leblond, C. P.	3:70
Leclerc, Antoine	3:65
Leclerc, Louis	3:85
Lecdy, J. F.	3:23
Lederman, William	3:6
Leduc, François	3:66
Lees, W. S.	3:21
Legendre, Guy	3:57
Léger, Jules	2:3
Lemieux, B. J.	3:27
Lepage, Alma	3:70
Leslie, Peter	3:45
Lesser, David A.	3:29
Lethbridge Chamber of Com-	
merce	
Bond, W.	
Tanner, Morley	
Lauszler, Winnie	3:26
Lévesque, Rodrigue	3:43
Lewis, Don	3:28
Liberal Party of Alberta	3:85
Russell, Robert	
Liberal Party of Canada	
(Quebec)	
Blouin, Denise	3:82
Côté, Micheline	
Fortier, Jean	
Guilbault, Jacques	
Lapelle, Maurice	
Lefebvre, Jean-Paul	
Rodger, Ginette	
Tardif, Réal	
Lidster, Echo L. R.	3:86
Ligue canadienne des droits de	
l'homme au Manitoba	
Ligue monarchiste du Canada	
(la section Vancouver)	
Young, J. C.	3:29
Ligue des Monarchistes du	
Canada	
Galloway, Stromie	3:39
Williamson, E. L. R.	
Likely, Frank	3:2
Lim, William A.	3:29
Limbriick, D. H.	3:48
Lindsay, William Jack	3:28
Linton, W. Ivan	2:6
Lipton, Charles	3:68
Lithwick, Harvey	3:91
Llanos, Marc	3:61
Long, Edward	3:19

## Session: Fascicule

Lapointe, Roméo	3:67
Laskin, Saul	3:48
Latham, Johnston	3:30
Lauder, Jim	3:3
Lauson, Patrick	3:47
Lavoie, Eudore	3:79
Lavoie, Raymond	3:65
Lawton, Ernest	2:17
Laycock, Francis E.	3:13
Lazarus, Felix	3:68
Leblanc, Charles N.	3:80
Leblanc, Guy	3:66
Leblanc, Jean-André	3:57
Leblond, C. P.	3:70
Leclerc, Antoine	3:65
Leclerc, Louis	3:85
Lecdy, J. F.	3:23
Lederman, William	3:6
Leduc, François	3:66
Lees, W. S.	3:21
Legendre, Guy	3:57
Léger, Jules	2:3
Lemieux, B. J.	3:27
Lepage, Alma	3:70
Leslie, Peter	3:45
Lesser, David A.	3:29
Lethbridge Chamber of Com-	
merce	
Bond, W.	
Tanner, Morley	
Lauszler, Winnie	3:26
Lévesque, Rodrigue	3:43
Lewis, Don	3:28
Liberal Party of Alberta	3:85
Russell, Robert	
Liberal Party of Canada	
(Quebec)	
Blouin, Denise	3:82
Côté, Micheline	
Fortier, Jean	
Guilbault, Jacques	
Lapelle, Maurice	
Lefebvre, Jean-Paul	
Rodger, Ginette	
Tardif, Réal	
Lidster, Echo L. R.	3:86
Ligue canadienne des droits de	
l'homme au Manitoba	
Ligue monarchiste du Canada	
(la section Vancouver)	
Young, J. C.	3:29
Ligue des Monarchistes du	
Canada	
Galloway, Stromie	3:39
Williamson, E. L. R.	
Likely, Frank	3:2
Lim, William A.	3:29
Limbriick, D. H.	3:48
Lindsay, William Jack	3:28
Linton, W. Ivan	2:6
Lipton, Charles	3:68
Lithwick, Harvey	3:91
Llanos, Marc	3:61
Long, Edward	3:19

## Session: Fascicule



Session: Fascicule

French-Canadian Federation of	3:26
Albert, Roger	
Paquette, Roméo	
Frolek, E.	3:31
Frolek, Joseph	3:31
Fulton, E. D.	3:27
Guilbault, Fernand	3:64 &
Gupta, S. N.	3:84
Fyfe, Stewart	3:45

Gagné, Bertrand	3:66
Gagné, Camille	3:67
Gagné, Laurent	3:66
Gagnon, Magloire	3:54
Gagnon, Yvon	3:67
Galgay, Frank	3:77
Gallant, E.	2:2
Gamble, G. Alvan	3:20
Garcia, Diego	3:70
Garcia, Camille	3:66
Garlick, Carolyn	2:9
Garnes, Rolf	3:40
Gaudet, Jocelyn	3:53
Gaudron, Margaretha	2:13
Gauthier, André	3:53
Gauthier, Clovis	3:73
Gauvin, Denise	3:47
Gauvin, Gilles	3:66
Gedye, Cynthia	3:46
Gendron, Daniel-Eugène	3:53
Gentles, Ian	3:62
Geoghean, Anthony	2:12
Ghandour, Hussein	3:90
Gibbs, Ronald	3:53
Gibson, Dale	3:7
Giglio, Joseph	3:61
Gilbert, Fernand	3:53
Gilmore, J. W.	3:27
Girard, Pierre	3:65
Girvin, J. A.	3:30
Gobel, Jean	3:57
Gonick, Cy	2:9
Goodwin, Ross	3:65
Gord, Leslie	3:62
Gorman, T. W.	3:4
Gosselin, Narcisse	3:72
Goulet, Denis	3:57
Grauwsmans, Casey, H. A.	3:84
Graham, Campbell	3:40
Gram, Minerva	3:56
Grandbois, Denis	3:47
Grant, Gary	3:2
Grassby, J. N.	3:46
Gray, Brian J.	3:27
Grayson, Thomas B.	3:62
Greater Montreal Anti-Poverty	3:70
Co-ordinating Committee	
Poirier, Peggy	
Greenaway, Harold, E.	3:84
Greenshields, Leslie	3:70
Grennell, (Mr./M.)	3:30
Griffith, N., (Miss)	3:70
Groos, Charles	3:28

Session: Fascicule

Groos, Harold	3:28
Groupe canadien-allemand	3:73
Wiss, Jules	
Guerin, Delbert	3:26
&	
Houle, Robert	3:27
Hougen, Rolf	3:55
House, Henry Donald	3:79
Howard, Lawrence	3:69
Howlett, Alphonse	3:3
Howley, Ian	
Hucka, Brian F.	3:61
Huddart, Geoffrey	3:72
Humanist Association of	3:28
Canada	3:68
Morgentaler, Henry	3:27
Humphries, Don	3:28
Hunt, A. D.	3:32
Huot, Gilles	3:46
Hurley, Daniel	3:86
Hutton, Edith	3:85
Hanna, Jessica D.	3:48
Hannaford, Ivan	3:3
Hansen, Oscar	3:26
Hart, Sabharwal	3:84
Hartney, Michael	3:55
Hartnell, Tony	3:30
Harrison, Susan	3:23
Harrison, John	3:27
Harrison, Arthur	3:22
Harris, John	3:30
Harris, Alfred	3:34
Harris, John	3:34
Hartley, Steve	3:19
Hayward, John C.	3:29
Heald, D. V.	3:12
Hearn, Ed	3:1
Heaslip, Vernon	3:20
Heinrich, Jack	3:30
Helling, Rudolph	3:23
Henderson, W. R. S.	3:33
Henham, R.	3:29
Hennessy, Michael	3:48
Henneveid, Hank	3:27
Heraldry Society of Canada	3:37
Beddoe, Alan B.	
Beley, George M.	
Cartwright, John R.	
Nunn, Norman A.	
Herpenger, Don	3:11
Hewitt, John	3:22
Hill, Cynthia	3:87
Hill, Richard M.	3:87
Hiltschfeld, W. F.	3:90
Hodgkin, B. D.	3:33
Hodgkinson, R. A.	2:16
Hodgson, W. Thomas	3:57
Hogan, Lena	3:39
Hogue, Martial	3:68
Holloway, David	3:26
Holter, Ian	3:13
Hooke, Robert	3:39

Session: Fascicule

Horricks, J. T.	3:31
Horsford, Gregory	3:47
Horton, Laura	3:56
Hotson, Alan	3:46
Hougen, Rolf	2:16
Houle, Robert	3:65
House, Henry Donald	3:21
Howard, Lawrence	3:22
Howlett, Alphonse	3:69
Howley, Ian	3:27
Hubbs, David	3:67
Hubka, Brian F.	3:33
Huddart, Geoffrey	3:26
Humanist Association of	
Canada	3:71
Morgentaler, Henry	
Humphries, Don	3:11
Hunt, A. D.	3:18
Huot, Gilles	3:55
Hurley, Daniel	3:78
Hutton, Edith	3:26

Indian Brotherhood of the	3:88
Northwest Territories	
Bird, Ed	3:84
Indian-Eskimo Association of	3:57
Canada	3:27
Clark, G. A.	3:76
Cumming, Peter	
Redditt, J. J. D.	
Indian Society of Edmonton	3:84
Gupta, Ram K.	
Institut National Champlain	3:65
Indians of Quebec Association	3:88
Hill, George	
Plourde, Nora	
Institut Politique de Trois-	
Rivières	3:54
Thérien, Marcel	
Institut Voluntas Del	3:54
Avila-Oliver, Phillip B.	
Instrumentation Society of	
America	3:29
Stirling, P. H.	
Irwin, F. R.	2:6
Irwin, Hugh	3:29
Iser, L.	3:31
Italo-Canadian Democratic	
Association, Toronto	3:62
Mastrangelo, Rocco	
Ivany, Otto	3:47
Iwanusiw, Olaf	3:61
Les Jaycees du district de	
Winnipeg	2:8
Braid, Arthur	2:8
Jackson, George	3:21
Jacob, Marcel	3:72
Jacobsen, Gunnar	3:28
Jaffary, Karl D.	3:19
Janvier, Aline	3:54
Jarry, Claude	3:69
Jarvis, Donald M.	3:39





[illegible]







Association humaniste du Ca-	3:71	Beaudoin, Bernard	3:65	Borgford, Brian	3:11
nada		Beaudoin, Gerald A.	3:93	Bot, Mario C.	3:47
Morgenstaler, Henry		Beaudoin, T. Moore	3:70	Botuk, Y. R.	3:19
Association nationale tchèque		Beaudry, François	3:47	Bouchard, Julien	3:66
du Canada (cellule de Van-		Beaulieu, Jacques	3:80	Bouchard, Sylvie	3:47
couver)	3:29	Beauvais, Réal	3:57	Boucher, Gaétan	3:65
Draabek, Jan		Beck, Carl	3:62	Bourassa, Fernand	3:69
Schoenbach, Gustav		Beck, Gerry, K. J.	3:85	Bourdege, Oscar	3:34
Association of Social Workers,		Bédard, Jean	3:54	Bourke, Thomas P.	3:22
Northern Branch of British		Bélanger, Armand	3:46	Bourque, Claude	3:4
Columbia	3:30	Bélcourt, Rick	3:30	Bousquet, D.	3:70
Dallamore, Vern		Bell, Alfred	3:33	Boutin, Guy	3:53
Association of Universities and		Bell, J. M.	3:85	Bouman, Roland	3:71
Colleges of Canada	3:51	Belleau, Charles	3:57	Bowker, Wilbur F.	3:84
Andrew, G. C.		Bellware, Fred	3:39	Bowns, Wilfrid	3:32
Dunton, A. Davidson		Beltramo, Frank M.	3:47	Boyd, Bert	2:16
Guindon, Roger		Belzil, Paul	3:84	Boyd, Maureen	3:27
Association pour la réforme		Benedict, Ernest	3:19	Boyd, Stephen	3:4
de l'éducation	3:69	Bennett, M.	3:31	Brack, Bob	3:23
Smith, Allane Reid		Benoit, Delphis	3:53	Bradley, Mary	3:57
Traesler, Ian		Beresh, Brian	3:11	Bramucci, Norman	3:72
Association pour l'égalité des	3:68	Bergeron, Edmond-Louis	3:67	Bremmer, Rusty	2:15
droits des femmes indiennes		Bergeron, Gérard	3:74	Brightman, Royden	3:19
Doré, Cecilia Phillips		Bernard, Ken	2:8	British Columbia Beef Cattle	3:31
Association pour la perfection-		Bernier, Madeleine	2:11	Growers Association	
nement des parents seuls de		Bets, John (Mrs./Mme)	3:79	Guichon, Gérard	
Regina	3:12	Beune Antony	3:85	Pilling, Ron	
Tut, Sherrie		Bevan, George H.	3:19	Woolliams, Neil E.	
Association urbaine et muni-		Beveridge, J. M. R.	3:2	British Columbia Civil Liber-	3:26
cipale de la Saskatchewan	3:11	Bhattacharya, B.	3:77	Hird, Lynda	
Atkey, Ronald G.	3:9	Bilodeau, Michel	3:57	Stanton, John	
Atraghji, Edward	3:39	Bilomaa, Barbara	3:46	British Columbia School Trus-	3:27
Aubry, Jean-Paul	2:11	Bilsky, Frank	2:17	tees Association	
Audet, Sarah	3:72	Bird, Ellen	3:87	Powell, P. C. D.	
Axworthy, A.	3:39	Bird, J. W.	3:78	British-Israel World Federation	3:29
& 3:40		Bishop, Arthur A.	3:33	(Canada) Incorporated	
Axworthy, Lloyd	2:9	Bishop, Charles	3:31	Brewer, Dawn	
Baboolal, Reginald R.	3:19	Bisson, Antonio	3:46	Brockelbank, John	3:12
Balan, William	3:19	Bissley, Giselle	3:28	Brown, James	3:26
Balcer, Barbara	3:71	Bissop, Charles	3:31	Brown, Joyce	3:22
Balcer, Barbara	3:71	Block, Gilbert	3:69	Brown, James	3:22
Baldwin, Allen	3:20	Board of Evangelism and		Brown, James	3:22
Bailey, Allan	3:13	Social Service, United		Brown, Kingsley	3:4
Bailey, Leah	2:10	Church of Canada	3:83	Brown-John, Lloyd	3:23
Bailey, L. F.	3:12	MacDonald, W. Clarke		Brown, R. A. C.	2:9
Bailey, R. C.	2:10	Stewart, Gordon K.		Brunel, Henri	3:46
Baillargeon, Paul-F.	3:73	Bobb, Rubin	3:34	Bryant, Frank	3:40
Baker, Henry H. P.	3:11	Bobitt, Greg	3:11	Bryce, R. B.	2:6
Ball, John	3:46	Bock, Paul	3:71	Buckwold, Sidney, L.	3:14
Baltic Federation in Canada	3:71	Boehm, David	3:26	Bugeaud, Eugène	3:67
(Montreal Branch)		Boileau, André	3:40	Burai, Karl	3:20
Freibergs, Valra		Boileau, Gerald	3:56	Burchill, C. S.	3:28
Bandera, A.	3:61	Boisvert, Napoléon	3:54	Bureau, Marc	3:53
& 3:62		Boivin, Stanley	3:46	Burgess, Arthur	3:27
Bannerman, Andrew	3:69	Bojeun, Mark	3:19	Burgess, Rod	3:33
Barbeau, Léon	3:47	Bolden, William	3:33	Burnham, George	3:28
Barry, Rita	3:78	Bolduc, Yvon	3:54	Burns, R. M.	3:15
Basich, Susan	3:46	Bolger, Allan	3:69	Burns, Ronald	3:45
Bastarache, Michel	3:78	Bolton, Kenneth	3:22	Burns, Susan	2:14
Bastien, Ovide	3:55	Bommes, D. W.	3:48	Burns, Tom	3:48
Batchelor, Ronald	3:72	Bonenfant, Jean-Charles	3:89	Burnyaf, Grant	3:27
Bayly, Ian M.	3:1	Bonneau, Lorenzo	3:73		
Beach, M.	3:22	Booth, Peter			

Session: Fascicule	3:11
Borgford, Brian	3:11
Bot, Mario C.	3:47
Botuk, Y. R.	3:19
Bouchard, Julien	3:66
Bouchard, Sylvie	3:47
Boucher, Gaétan	3:65
Bourassa, Fernand	3:69
Bourdege, Oscar	3:34
Bourke, Thomas P.	3:22
Bourque, Claude	3:4
Bousquet, D.	3:70
Boutin, Guy	3:53
Bouman, Roland	3:71
Bowker, Wilbur F.	3:84
Bowns, Wilfrid	3:32
Boyd, Bert	2:16
Boyd, Maureen	3:27
Boyd, Stephen	3:4
Brack, Bob	3:23
Bradley, Mary	3:57
Bramucci, Norman	3:72
Bremmer, Rusty	2:15
Brightman, Royden	3:19
British Columbia Beef Cattle	3:31
Growers Association	
Guichon, Gérard	
Pilling, Ron	
Woolliams, Neil E.	
British Columbia Civil Liber-	3:26
ties Association	
Hird, Lynda	
Stanton, John	
British Columbia School Trus-	3:27
tees Association	
Powell, P. C. D.	
British-Israel World Federation	3:29
(Canada) Incorporated	
Brewer, Dawn	
Brockelbank, John	3:12
Broderick, Charles	3:80
Brokenshire, J. W.	3:77
Brontman, Peter, (Mrs./Mme)	3:69
Brown, James	3:22
Brown, Joyce	3:26
Brown, Kingsley	3:4
Brown-John, Lloyd	3:23
Brown, R. A. C.	2:9
Brunel, Henri	3:46
Bryant, Frank	3:40
Bryce, R. B.	2:6
Buckwold, Sidney, L.	3:14
Bugeaud, Eugène	3:67
Burai, Karl	3:20
Burchill, C. S.	3:28
Bureau, Marc	3:53
Burgess, Arthur	3:27
Burgess, Rod	3:33
Burnham, George	3:28
Burns, R. M.	3:15
Burns, Ronald	3:45
Burns, Susan	2:14
Burns, Tom	3:48
Burnyaf, Grant	3:27

Liste des témoins qui ont comparu devant le Comité, indiquant la session et le fascicule où figure leur témoignage.

Abel, Albert	3:19	Association canadienne-française de l'Alberta	3:85	Association des étudiants ukrainiens du Canada	3:19	Session: Fascicule
Owen, William	3:62	Boucher, Jacques	3:87	Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan	3:11	Association des Indiens du Québec
Adam, J.	3:87	Lalonde, Roger	3:19	Association des Indiens du Québec	3:88	Hill, George
Alain, Viateur	3:65	Association de la jeunesse ukrainienne du Canada	3:61	Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique	3:26	Hird, Lynda
Albert, Daniel	3:70	Nakonieczny, Richard	3:62	Association démocratique italo-canadienne, Toronto	3:62	Stanton, John
Alexander, Wayne	3:29	Mastrangelo, Rocco	3:73	Association des Nations Unies au Canada	3:72	Bazar, Bernard
Allan, Mervyn	3:63	Association des administrateurs de la Rivière Sud (Section de la Rivière Sud)	3:30	Colombie-Britannique	3:30	Paix-Prince-George
Allen, C. D.	2:7	Association des commissaires d'écoles du Québec (Section de la Rivière Sud)	3:12	Association des progressistes-conservateurs de Rivière-la-Paix-Prince-George	3:30	Rankie, Peter
Allnut, Joann	3:27	Association des commissaires d'écoles de la Saskatchewan	3:31	Association des travailleurs sociaux, division du Nord de la Colombie-Britannique	3:30	Dallimore, Vern
Alpha Omega Ukrainian Students Club University of British Columbia	3:29	Beesley, J. F. B.	3:27	Association des universités et collèges du Canada	3:51	Andrew, G. C.
Anderson, R. L. P.	3:32	Powell, P. C. D.	3:27	Duntun, A. Davidson	3:51	Guindon, Roger
Anderson, Andrew	3:32	Association des élèves de bétail de la Colombie-Britannique	3:31	Association du Barreau canadien, subdivision albertaine de la section du droit constitutionnel et international	3:84	McDonald, David C.
Angels, Joseph E.	3:30	Association des enseignants du district de Kamloops	3:31	Association for Reform in Education	3:69	Smith, Allane Reid
Angers, Philippe	3:68	Phillips, A. M.	3:31	Association libérale de Toronto et de la région (Comité des néo-canadiens)	3:61	Gilbart, John
Archibald, Clinton	3:67	Terriores du Nord-ouest	3:86	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Arès, Richard	3:42	Association des enseignants des Territoires du Nord-ouest	3:86	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Armstrong, Irwin	3:54	Jenkins, Robert	3:86	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Armstrong, Jack	2:16	Association des enseignants du district de Kamloops	3:31	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Arnold, J. R.	3:29	Phillips, A. M.	3:31	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Asselin, Célia J.	3:26	Association des enseignants de Brunswick	3:80	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Association anglaise de l'Ontario	3:92	Desjardins, Gérard	3:80	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Brisbois, Edward J.	3:92	Richard, Jean	3:14	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Carty, Michael	3:92	Saskatchewan	3:14	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto
Fogarty, P. H.	3:92	Brown, Larry	3:14	Association libérale de Toronto	3:14	de Toronto



42. Nous recommandons que, pour le secteur privé au

[illegible]

de la langue de travail aux échelons moyen et supérieur, désignent tous les postes supérieurs et de direction comme devant être pourvus par des titulaires bilingues; c) la majorité des petites entreprises ne des entreprises spécialisées utilisent le français comme langue de travail.

mais qu'il y ait place pour certains d'entre elles en anglais, de même qu'il y aurait place, partout ailleurs au Canada, pour des entreprises analogues utilisant le français comme langue de travail; d) que la principale langue de travail dans les activités intéressantes opérations extérieures à la province soit laissée au choix de

43. Nous recommandons que, dans le secteur privé par-  
tout au Canada, les sièges sociaux des entreprises ayant  
des marchés considérables et des installations au Québec  
soient dotés des moyens propres à l'implantation du bilin-  
guisme, notamment d'unités francophones et de cadres

44. Nous recommandons que le gouvernement du Québec crée un groupe d'étude qui comprenne des représentants du mouvement patronal, des universités, des syndicats et qui ait pour mandat général: a) d'engager des entretiens avec les principales superentreprises.

entendues dans la province sur la situation du bilinguisme et du biculturalisme dans leurs établissements et dans les moyens qui permettraient d'implanter plus largement le bilinguisme institutionnel; b) d'élaborer un plan d'ensemble visant à établir le français comme principale langue de travail au Québec et d'arrêter le calendrier de

domaines où il serait possible de collaborer à la mise en œuvre de ce plan; (d) de faire des recommandations au gouvernement provincial en vue de la réalisation d'objectifs de développement; (e) d'entretenir des relations avec le gouvernement fédéral et avec les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario en vue de découvrir les

45. Nous recommandons que le gouvernement du Nouveau-Brunswick crée un groupe d'étude chargé de proposer les mesures à prendre dans l'enseignement, la fonction publique et les entreprises, pour que le français devienne la langue de travail au même titre que l'anglais, compte tenu

46. Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario crée un groupe d'étude chargé d'élaborer un plan d'action ayant pour objet d'assurer l'adoption progressive de français comme langue de travail par les entreprises établies dans les districts bilingues, grâce à la collaboration des conditions sociales et économiques de la province.

47. Nous recommandons que les entreprises auxquelles s'adressent les recommandations n°s 42 et 43 s'engagent formellement à établir le bilinguisme institutionnel dans

certains sièges sociaux et de leurs établissements  
sont désignés pour être immédiatement  
transférés dans les districts bilançaires  
comme devant devenir des unités trançophonies, et qu'il-  
les désignent les postes supérieurs et de direction qui  
devront être occupés dans un proche avenir par des titu-  
laires bilançaires.

48. Nous recommandons qu'aussitôt après avoir désigné les unités francophones de leur organisation, les entreprises désignent aussi comme francophones un nombre considérable d'emplois de spécialistes, de techniciens et de cadres.

49. Les recommandations de la Commission ont été prises en compte dans les différents projets de loi et de décret. Les recommandations de la Commission ont été prises en compte dans les différents projets de loi et de décret.

50. Nous recommandons que les entreprises offrent leurs programmes internes de formations en français à l'intention de leurs employés francophones.

51. Nous recommandons que, là où les cours de formation ne sont pas actuellement offerts en français, les entreprises soient encouragées à établir des programmes de formation en français.

52. Nous recommandons que les entreprises s'emploient à assurer aux francophones les mêmes possibilités de communication qu'aux anglophones, tout en prenant des mesures additionnelles pour surmonter les difficultés que ces entreprises rencontrent.

53. Nous recommandons que toute la documentation ayant trait aux promotions et à la préparation qu'elles comportent soit offerte en français.

54. Nous recommandons que soit accordée à tous les candidats francophones la facilité de s'exprimer dans leur

55. Nous recommandons que les entreprises ayant desit

56. Nous recommandons que soit présentée simultanément en français et en anglais toute information se rapportant à des postes.

portant aux contrats du gouvernement fédéral et aux relations avec les services publics, les entreprises et les syndicats, des mesures législatives ont été prises pour améliorer les relations officielles entre le personnel du gouvernement fédéral et les citoyens. Les lois ont été adoptées pour améliorer les relations officielles entre le personnel du gouvernement fédéral et les citoyens.

57. Nous recommandons que les organisations fédérales en cause mettent d'office à la disposition des entreprises privées toutes les données découlant des changements apportés aux services de traduction, aux vocabulaires bilingues et à l'enseignement des langues qui pourraient être utilisés dans les circonstances appropriées.

être utiles à ces entreprises au cours de leur processus de transformation.



ANNEXE NON DEFINITIVE, SUJETTE A CONFIRMATION—*Fin*

Lois et arrêtés en conseil	Acte du Parlement du Canada, 1875, 38-39 Vict., ch. 38 (R.-U.).	Titre complet; le préambule et la formule du décret.	Loi du Parlement du Canada, 1875.	En entier à l'exception du dernier paragraphe.	Ses Majestés administrant tous les territoires adjacents.	Arrêté en conseil de	En entier à l'exception du dernier paragraphe.	Décret du conseil sur les territoires adjacents.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1931, 22 Geo. V, ch. 4, 10(3) en ce qu'il s'applique à la Terre-Neuve; l'article 4 en ce qu'il s'applique au Canada et l'article 7(1).	Titre complet; les articles 1 et 10(3) en ce qu'il s'appliquent à la Terre-Neuve; l'article 4 en ce qu'il s'applique au Canada et l'article 7(1).	Statut de Westminster, 1931, 22 Geo. V, ch. 4, 10(3) en ce qu'il s'applique à la Terre-Neuve; l'article 4 en ce qu'il s'applique au Canada et l'article 7(1).	Lois et arrêtés en conseil																		
Étendue de l'abrogation	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1886, 49-50 Vict., ch. 35 (R.-U.).	Titre complet; l'article 3.	Loi constitutive du Nord britannique, 1886.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1943, 7 Geo. VI, ch. 30 (R.-U.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1946, 10 Geo. VI, ch. 63 (R.-U.).	Loi du Canada (frontières de l'Ontario), 1889.	Titre complet; le préambule et la formule du décret.	Loi du Canada (frontières de l'Ontario), 1889.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949, 12 et 13 Geo. VI, ch. 22 (R.-U.).	Titre complet; le troisième alinéa du préambule; la formule du décret; les articles 2, 3; les conditions 6(2), (3), 15(2), 16, 22(2), (4), 24, 27, 28, 29 de l'annexe.	En entier.	Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2), 1949, 13 Geo. VI, ch. 81 (R.-U.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1952, S.R.C., 1982, ch. 304 (Can.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1960, 9 Ellis, II, ch. 2 (R.-U.).	Titre complet; le préambule; la formule du décret et l'article 2.	Loi constitutive du Nord britannique, 1907.	Titre complet; le préambule; la formule du décret; l'article 2, et l'annexe.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1915, 16(2), 18, 19, 20, et l'annexe.	Titre complet; les articles 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16(2), 18, 19, 20 et l'annexe.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1905, 4-5 Ed. VII, ch. 42 (Can.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1905, 4-5 Ed. VII, ch. 42 (Can.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1907, 7 Ed. VII, ch. 11 (R.-U.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1915, 5-6 Geo. V, ch. 45 (R.-U.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930, 20-21 Geo. V, ch. 28 (R.-U.).	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930, 20-21 Geo. V, ch. 28 (R.-U.).					
Nouveau titre	Loi et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre	Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre

2) les prescriptions de la Constitution du Canada portant sur la nécessité d'une session annuelle du Parlement du Canada et des Législatures;

3) la période maximum fixée par la Constitution du Canada pour la durée de la Chambre des communes et des Assemblées législatives;

4) les pouvoirs du Sénat;

5) le nombre de membres par qui une Province a le droit d'être représentée au Sénat ainsi que les qualifications des sénateurs quant à la résidence;

6) le droit d'une Province d'être représentée à la Chambre des communes par les députés dont le nombre est au moins aussi grand que celui des sénateurs de cette Province;

7) les principes de représentation proportionnelle des Provinces à la Chambre des communes que prescrit la Constitution du Canada;

8) les dispositions de cette Charte relatives à l'usage du français et de l'anglais, sous réserve néanmoins de l'Article 16.

Art. 56. On ne peut avoir recours à la procédure visée à l'Article 49 pour faire une modification à laquelle la Constitution du Canada pourvoit autrement. Mais on peut avoir recours à cette procédure pour modifier toute disposition pourvoyant à la modification de la Constitution, y compris cet article, ou pour faire une refonte et une révision générale de la Constitution.

Art. 57. Pour les fins de ce titre, les «Provinces de l'Atlantique» sont la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et la Terre-Neuve, et les «Provinces de l'Article 16.

Art. 56. On ne peut avoir recours à la procédure visée à l'Article 49 pour faire une modification à laquelle la Constitution du Canada pourvoit autrement. Mais on peut avoir recours à cette procédure pour modifier toute disposition pourvoyant à la modification de la Constitution, y compris cet article, ou pour faire une refonte et une révision générale de la Constitution.

Art. 57. Pour les fins de ce titre, les «Provinces de l'Atlantique» sont la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et la Terre-Neuve, et les «Provinces de l'Article 16.

ANNEXE NON DÉFINITIVE, SUJETTE À CONFIRMATION

Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre
Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30-31 Vict., ch. 3	Titre complet; le préambule; l'Article 1; les articles 1, 5, les mots entre parenthèses dans l'Article 12; les articles 19, 20, 37, 40, 41, 47, 50; les mots «and to Her Majesty's Instructions» et les mots «or that he reserves the Bill for the signature of the Queen's Pleasure» dans l'Article 55; les articles 56, 57, 63; les mots entre parenthèses dans l'Article 65; les articles 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 86; les mots «the Disallowance of Acts and the Signification or Pleasure on Bills reserved» et les mots «of the Governor General for the Queen and for a Secretary of State, and of the Province for Canada» dans l'Article 90; la rubrique (1) de l'Article 91; la rubrique (1) de l'Article 92; 94A; les articles 101, 103, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 122, 123; les mots entre parenthèses de l'Article 129; les articles 130, 134, 141, 142; le titre précédant immédiatement l'Article 140; les articles 146, 147; la première annexe; la deuxième annexe.	Loi constitutive
Lois et arrêtés en conseil	Étendue de l'abrogation	Nouveau titre
Acte pour amender et continuer l'acte trente-deux et trente-trois, Victoria, chapitre trois et pour établir et continuer le gouvernement de la province de Manitoba, 1870, 33 Vict., ch. 3 (Can.).	En entier à l'exception des conditions 4, 9, 10, 13, 14 de l'annexe.	Loi constitutive
Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871, 34-35 Vict., ch. 3.	Titre complet; le préambule, la formule du décret; les articles 1, 6, 28 (R.-U.), et toutes les lois édictées en vertu de son art. 3.	Loi constitutive
Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant l'Île-du-Prince-Édouard, en date du 26 <sup>e</sup> jour de juin 1873.	En entier à l'exception des conditions dans l'annexe se rapportant au service de bateaux à vapeur et à l'entente de communications télégraphiques entre l'Île et la terre ferme du Canada, de la condition touchant la constitution du pouvoir exécutif et de la législation de la province et de la condition rendant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 applicable à la province.	Loi constitutive



rent les lois fédérales. Elle connaît aussi et dispose de toute question de droit ou de fait qui lui est déferée en conformité des lois fédérales.

Art. 38. Dans tous les cas, mais sous réserve des dispositions de ce titre, le jugement de la Cour suprême du Canada est définitif et décisif.

Art. 39. Lorsqu'une affaire dont la Cour suprême du Canada est saisie soulève des questions de droit qui portent sur le droit civil de la Province de Québec, mais ne soulève aucune autre question de droit, elle est entendue par cinq juges ou, du consentement des parties, par quatre juges, dont trois au moins ont les qualités prescrites par l'article 25. Si, pour quelque raison, trois juges de la cour ayant ces qualités ne sont pas disponibles, la cour peut nommer autant de juges *ad hoc* qu'il est nécessaire pour entendre une affaire en les choisissant parmi les juges ayant ces qualités et qui sont membres d'une cour supérieure d'archives établie par une loi fédérale ou d'une cour supérieure d'appel de la Province de Québec.

Art. 40. Aucune disposition du présent titre ne doit s'interpréter comme restreignant le pouvoir de prévoir ou limiter les appels que possède une Législature provinciale, à l'entrée en vigueur de la présente Charte, en vertu de son pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice dans la Province.

Art. 41. Les lois fédérales déterminent le traitement, les allocations et la pension des juges de la Cour suprême du Canada, et elles y pourvoient.

Art. 42. Sous réserve des dispositions de ce titre, les lois fédérales pourvoient à l'entretien et à l'organisation de la Cour suprême du Canada, pour juger en dernier ressort les appels des décisions de toute cour établie en application du présent article.

Art. 43. Nonobstant toute autre disposition de la Constitution du Canada, le Parlement du Canada peut pourvoir à la constitution, à l'organisation et à l'entretien de cours pour assurer l'exécution des lois fédérales, mais la Cour suprême du Canada est compétente, en tant que cour d'appel générale du Canada, pour juger en dernier ressort les appels des décisions de toute cour établie en application du présent article.

Art. 44. Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, ainsi que sur les allocations familiales, les allocations aux jeunes et les allocations pour la formation de la main-d'œuvre, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.

Art. 45. Il n'est pas loisible au Gouvernement du Canada de proposer à la Chambre des communes de projet de loi relatif à l'une des matières mentionnées dans l'article 44, à moins qu'il n'ait, au moins quatre-vingt-dix jours avant de faire une telle proposition, informé le Gouvernement de chaque Province du contenu de la législation proposée et demandé son avis.

## TITRE VII—LES INÉGALITÉS RÉGIONALES

Art. 46. Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatures et aux Gouvernements des Provinces:

1) de promouvoir l'égalité des chances pour toutes les personnes qui vivent au Canada et d'assurer leur bien-être;

2) de procurer à toute la population, dans la mesure du possible et suivant des normes raisonnables de qualité, les services publics essentiels; et

## TITRE VI—ARTICLE 94A REVISÉ

Art. 44. Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, ainsi que sur les allocations familiales, les allocations aux jeunes et les allocations pour la formation de la main-d'œuvre, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.

Art. 45. Il n'est pas loisible au Gouvernement du Canada de proposer à la Chambre des communes de projet de loi relatif à l'une des matières mentionnées dans l'article 44, à moins qu'il n'ait, au moins quatre-vingt-dix jours avant de faire une telle proposition, informé le Gouvernement de chaque Province du contenu de la législation proposée et demandé son avis.

Art. 46. Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatures et aux Gouvernements des Provinces:

1) de promouvoir l'égalité des chances pour toutes les personnes qui vivent au Canada et d'assurer leur bien-être;

2) de procurer à toute la population, dans la mesure du possible et suivant des normes raisonnables de qualité, les services publics essentiels; et

## TITRE V—LES COURS FÉDÉRALES

Art. 43. Nonobstant toute autre disposition de la Constitution du Canada, le Parlement du Canada peut pourvoir à la constitution, à l'organisation et à l'entretien de cours pour assurer l'exécution des lois fédérales, mais la Cour suprême du Canada est compétente, en tant que cour d'appel générale du Canada, pour juger en dernier ressort les appels des décisions de toute cour établie en application du présent article.

Art. 44. Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, ainsi que sur les allocations familiales, les allocations aux jeunes et les allocations pour la formation de la main-d'œuvre, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.

Art. 45. Il n'est pas loisible au Gouvernement du Canada de proposer à la Chambre des communes de projet de loi relatif à l'une des matières mentionnées dans l'article 44, à moins qu'il n'ait, au moins quatre-vingt-dix jours avant de faire une telle proposition, informé le Gouvernement de chaque Province du contenu de la législation proposée et demandé son avis.

Art. 46. Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatures et aux Gouvernements des Provinces:

1) de promouvoir l'égalité des chances pour toutes les personnes qui vivent au Canada et d'assurer leur bien-être;

2) de procurer à toute la population, dans la mesure du possible et suivant des normes raisonnables de qualité, les services publics essentiels; et

## TITRE IX—MODIFICATION DE LA CONSTITUTION

Art. 49. La Constitution du Canada peut être modifiée en tout temps par une proclamation du Gouverneur général, portant le grand sceau du Canada, pourvu que le Sénat, la Chambre des communes, et les Assemblées législatives d'une majorité des Provinces aient, par résolution, autorisé cette proclamation. Cette majorité doit comprendre:

1) chaque Province dont la population compte, à quelque moment avant l'adoption de cette proclamation, suivant tout recensement général antérieur, au moins vingt-cinq p. 100 de la population du Canada;

2) au moins deux des Provinces de l'Atlantique;

3) au moins deux des Provinces de l'Ouest pourvu que les Provinces consentent ensemble, suivant l'adoption de cette proclamation, au moins cinquante p. 100 de la population de toutes les Provinces de l'Ouest.

Art. 50. La Constitution du Canada peut être modifiée en tout temps, dans les mêmes formes, quant à celles de ses dispositions qui s'appliquent à une ou à plusieurs Provinces mais non à toutes, avec l'approbation du Sénat, de la Chambre des communes, et de l'Assemblée législative de chaque Province à laquelle cette modification s'applique.

Art. 51. La modification de la Constitution du Canada prévue par les articles 49 et 50 peut se faire sans l'autorisation du Sénat lorsque le Sénat n'a pas donné son autorisation dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'adoption par la Chambre des communes d'une résolution qui autorise une proclamation portant modification de la Constitution, pourvu qu'à l'expiration de ces quatre-vingt-dix jours, la Chambre des communes approuve de nouveau cette proclamation par résolution. Dans la computation de ce délai de quatre-vingt-dix jours, ne sont pas comptés les jours durant lesquels le Parlement est prorogé ou dissous.

Art. 52. Les procédures prescrites par les articles 49 et 50 sont soumises aux règles suivantes:

1) l'initiative de l'une ou l'autre de ces procédures appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à l'Assemblée législative d'une Province;

2) une résolution adoptée pour les fins de ce titre peut être révoquée en tout temps avant l'adoption de la proclamation qu'elle autorise.

Art. 53. La compétence législative exclusive du Parlement du Canada comprend le pouvoir de modifier en tout temps les dispositions de la Constitution du Canada qui sont relatives à la puissance exécutive du Canada, au Sénat et à la Chambre des communes.

Art. 54. Dans chaque Province, la Législature a le pouvoir exclusif d'édicter en tout temps des lois modifiant la Constitution de la Province.

Art. 55. Nonobstant les articles 53 et 54, il faut suivre la procédure prescrite par l'article 49 pour modifier les dispositions relatives aux sujets suivants:

1) l'Office de la Reine, celui du Gouverneur général et celui de Lieutenant-Gouverneur;

3) de promouvoir le progrès économique afin de réduire les inégalités sociales et matérielles entre les personnes, où qu'elles habitent au Canada.

Art. 47. Les dispositions de ce titre n'ont pas pour effet de modifier la répartition des pouvoirs, non plus qu'elles n'obligent le Parlement du Canada ou les Législatures des Provinces à exercer leurs pouvoirs législatifs.

## TITRE VIII—CONSULTATION FÉDÉRALE PROVINCIALE

Art. 48. Une Conférence réunissant le Premier ministre du Canada et les Premiers ministres des Provinces est convoquée par le Premier ministre du Canada au moins une fois par an, à moins que la majorité des membres qui la composent décident de ne pas la tenir.



Art. 18. En outre des garanties reconnues par ce titre, le Parlement du Canada et les Législatures des Provinces peuvent, dans le cadre de leur compétence législative respective, étendre le droit de s'exprimer en français et en anglais.

Art. 19. Rien dans ce titre ne doit être interprété comme portant atteinte à quelque droit ou privilège que ce soit, légal ou coutumier, acquis ou exercé avant ou après l'entree en vigueur de ce titre, relativement à l'usage d'une langue autre que le français ou l'anglais.

**TITRE III—LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES**

Art. 20. Jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu conformément à la Constitution du Canada, le Canada se compose de dix provinces: l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta, la Saskatchewan et la Terre-Neuve. Il comprend aussi les Territoires du Nord-Ouest, le Territoire du Yukon et les autres territoires qui peuvent lui appartenir.

Art. 21. Il y a dans chaque Province une Législature composée du Lieutenant-Gouverneur et d'une Assemblée législative.

**TITRE IV—LA COUR SUPRÊME DU CANADA**

Art. 22. Il y a une cour générale d'appel pour le Canada, désignée sous le nom de Cour suprême du Canada.

Art. 23. La Cour suprême du Canada se compose de neuf juges: un président, qui a le titre de juge en chef du Canada, et huit autres juges, tous nommés par le Gouverneur général en conseil au moyen de lettres-patentes portant le grand sceau du Canada, en conformité des dispositions de ce titre.

Art. 24. Peut être nommé juge de la Cour suprême du Canada quiconque, après son admission au Barreau d'une des Provinces, a été membre d'une cour au Canada, ou du Barreau d'une des Provinces pendant une période totale de dix ans ou plus.

Art. 25. Au moins trois des juges de la Cour suprême du Canada sont choisis parmi les personnes qui, après leur admission au Barreau de la Province de Québec, ont été membres d'une cour ou du Barreau de cette Province ou d'une cour fédérale pendant une période totale de dix ans ou plus.

Art. 26. Lorsque survient une vacance à la Cour suprême du Canada et que le Procureur général du Canada considère le nom d'une personne à nommer pour remplir cette vacance, il en informe le Procureur général de la Province intéressée.

Art. 27. Lorsque la nomination en est une qui est faite sous le régime de l'article 25 ou que le Procureur général du Canada a décidé que le choix doit être fait parmi des candidats qui ont été admis au Barreau d'une Province déterminée, il s'efforce, dans les limites du raisonnable, de s'entendre avec le Procureur général de la Province intéressée avant qu'une nomination ne soit faite à la Cour.

Art. 28. Personne n'est nommée juge à la Cour suprême du Canada sans l'accord du Procureur général du Canada et du Procureur général de la Province intéressée sur la personne à nommer pour remplir cette vacance, ou sans la recommandation du collègue décrit à l'article 30 à moins que le choix ne soit fait par le Procureur général du Canada sous le régime de l'article 30.

Art. 29. Lorsque quatre-vingt-dix jours se sont écoulés suivant celui où s'est produite une vacance à la Cour suprême du Canada sans que le Procureur général du Canada et le Procureur général d'une Province aient pu s'entendre sur un candidat à nommer pour remplir cette vacance, le Procureur général du Canada peut informer qu'il se propose de convoquer un collège qui recommandera la nomination d'un candidat.

Art. 30. Dans les trente jours suivant celui où le Procureur général du Canada a informé par écrit le Procureur général de la Province qu'il se propose de convoquer un collège qui recommandera la nomination d'un candidat, le Procureur général de la Province peut informer par écrit le Procureur général du Canada qu'il requiert la convocation de l'un des deux collèges suivants:

1) un collège composé comme suit: le Procureur général du Canada ou la personne qu'il désigne et les Procureurs généraux des provinces ou les personnes que chacun d'eux désigne;

2) un collège composé comme suit: le Procureur général du Canada ou la personne qu'il désigne et les Procureurs généraux des provinces ou les personnes que chacun d'eux désigne.

Art. 31. Lorsqu'un collège est constitué, le Procureur général du Canada lui soumet le nom d'au moins trois personnes ayant les qualités requises et au sujet de la nomination desquelles il a cherché à s'entendre avec le Procureur général de la Province intéressée. Le collège choisit parmi elles un candidat dont il recommande la nomination à la Cour suprême du Canada. Le quorum du collège est formé par la majorité de ses membres. Une recommandation approuvée par la majorité des membres qui assistent à une réunion est une recommandation du collège.

Art. 32. Pour les fins des articles 26 à 31 inclusivement, «Province intéressée» désigne la Province de Québec s'il s'agit d'une nomination à faire sous le régime de l'article 25. Dans le cas de la nomination de toute autre personne, l'expression désigne la Province au Barreau de laquelle une telle personne a été admise et, si quelqu'un a été admis au Barreau d'une Province, la Province du Procureur général du Canada, les liens les plus étroits.

Art. 33. Les articles 26 à 32 inclusivement ne s'appliquent pas à la nomination du juge en chef du Canada si c'est un juge de la Cour suprême du Canada qui est nommé.

Art. 34. Les juges de la Cour suprême du Canada restent en fonction durant une bonne conduite jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans mais ils sont révoqués par le Gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Art. 35. La Cour suprême du Canada connaît et dispose en appel de toute question constitutionnelle dont il a été disposé dans tout jugement rendu par quelque cour que ce soit au Canada. Elle connaît et dispose également en appel de toute question constitutionnelle dont il a été disposé par quelque cour que ce soit au Canada dans la détermination de toute question quelconque déferée pour avis à une telle cour. Néanmoins, les règles de la Cour suprême du Canada prescrites, en conformité des lois fédérales, les exceptions et conditions auxnelles est soumis l'exercice de cette juridiction, sauf en ce qui concerne les appels de la plus haute cour de dernier ressort dans une Province.

Art. 36. La Cour suprême du Canada exerce en outre, sous réserve des dispositions de ce titre, la juridiction d'appel que lui confèrent les lois fédérales.

Art. 37. La Cour suprême du Canada exerce, en matière fédérale, la juridiction de première instance que lui confère la loi.

APPENDICE B

Charte Constitutionnelle Canadienne

Conférence constitutionnelle, Victoria, du 14 au 16 juin 1971

TITRE I—LES DROITS POLITIQUES

Art. 1. La Constitution reconnaît et garantit à tous, au Canada, les libertés suivantes, qui sont fondamentales: la liberté de pensée, de conscience et de religion; la liberté d'opinion et d'expression; la liberté de s'associer et la liberté d'association. Toutes les lois s'interprètent et s'appliquent de manière à ne pas supprimer ni restreindre ces libertés. Art. 2. Ni les lois du Parlement du Canada ni celles de la Législature d'une Province ne peuvent supprimer ni restreindre les libertés ici reconnues et garanties. Art. 3. Néanmoins, aucune disposition de ce titre ne doit s'interpréter comme empêchant d'apporter à l'exercice des libertés fondamentales, les restrictions raisonnables, ment justifiées, dans une société démocratique, par la sûreté, l'ordre et la santé publics, les bonnes mœurs, la sécurité de l'État, ainsi que les libertés et les droits de chacun, que ces restrictions soient imposées par le Parlement du Canada ou la Législature d'une Province, agissant dans le cadre de leur compétence législative respective, ou qu'elles découlent de l'interprétation ou de l'application des lois. Art. 4. Sont fondamentaux les principes du suffrage universel et la tenue d'élections libres et démocratiques à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative de chaque des Provinces. Art. 5. Aucun citoyen ne peut, pour des considérations de race, d'origine ethnique ou nationale, de couleur, de religion ou de sexe, être empêché de voter à des élections de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative d'une Province, ni de devenir membre de ces Assemblées. Art. 6. La durée du mandat de la Chambre des communes est de cinq ans à compter du jour du rapport des brev d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le Gouverneur général. Toutefois, le Parlement du Canada peut prolonger la durée du mandat de la Chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, à moins que cette prolongation ne fasse l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de la Chambre des communes. Art. 7. La durée du mandat de chaque Assemblée législative provinciale est de cinq ans à compter du jour du rapport des brev d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le Lieutenant-Gouverneur. Toutefois, lorsque le Gouvernement du Canada déclare qu'il existe un état de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelles ou appréhendées, la durée du mandat d'une Assemblée législative provinciale peut être prolongée à moins que cette prolongation ne fasse l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de cette Assemblée législative. Art. 8. Le Parlement du Canada et la Législature de chaque Province se réunissent en session une fois au moins chaque année, de manière qu'il s'écoule moins de douze mois entre la dernière séance d'une session et la première séance de la session suivante. Art. 9. Aucune disposition de ce titre n'est censée avoir pour effet de conférer quelque compétence législative que ce soit au Parlement du Canada ou à la Législature d'une Province.

TITRE II—LES DROITS LINGUISTIQUES

Art. 10. Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada. Ils ont le rang et ils jouissent des garanties que leur assurent les dispositions de ce titre. Art. 11. Toute personne a le droit de participer en français ou en anglais aux débats du Parlement du Canada et de la Législature de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve. Art. 12. Les lois et les registres et journaux du Parlement du Canada sont imprimés et publiés en français et en anglais. Les deux textes font autorité. Art. 13. Les lois de chacune des Provinces sont imprimées et publiées en français et en anglais. Si le Gouvernement d'une Province n'imprime et ne publie les lois de cette Province que dans l'une des langues officielles, le Gouvernement du Canada les imprime et les publie dans l'autre. Et le texte français et le texte anglais des lois du Québec, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve, ainsi que dans les témoignages et plaidoyers présentés devant aucune de ces cours. Toute personne a également le droit d'exiger que les documents et jugements qui émanent de chacune de ces cours soient rédigés en français ou en anglais. Devant les cours des autres Provinces, toute personne a droit, au besoin, aux services d'un interprète. Art. 15. Tout particulier a le droit de choisir l'une ou l'autre des langues officielles comme langue de communauté. L'autre des langues officielles comme langue de communauté lorsqu'il traite avec le siège principal ou central des ministères ou des organismes du Gouvernement du Canada ainsi que des Gouvernements de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve. Art. 16. L'Assemblée législative d'une Province peut décréter par résolution que toute partie des dispositions des articles 13, 14 et 15 qui ne s'adresse pas expressément à cette Province s'applique à l'Assemblée législative ainsi qu'à toute cour provinciale ou à tout ministre ou organe du Gouvernement de cette Province dans la mesure prévue dans cette résolution, après quoi ces dispositions s'appliquent en tout ou en partie, selon le cas, à l'Assemblée législative de cette Province ainsi qu'aux cours et aux sièges principaux des ministères mentionnés dans cette résolution et selon ce qu'elle dit. Cependant, les droits conférés sous le régime du présent article ne peuvent plus être supprimés ni restreints par la suite sauf en conformité de la procédure prescrite par l'article 50. Art. 17. Toute personne a le droit de choisir l'une ou l'autre des langues officielles comme langue de communauté en traitant avec les bureaux principaux des ministères et des organismes du Gouvernement du Canada lorsque ces bureaux sont situés dans une région où la langue officielle de son choix est la langue maternelle d'une partie importante de la population. Le Parlement du Canada peut déterminer les limites de ces régions, et établir ce qui, aux fins du présent article, constitue une partie importante de la population.



121. Tous articles du crû, de la provenance ou manufac-  
ture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union,  
admis en franchise dans chacune des autres provinces.
132. Le parlement et le gouvernement du Canada auront  
tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays  
étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les  
obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces nais-  
sant de traités conclus entre l'empire et ces pays  
étrangers.
133. Dans les chambres du parlement du Canada et les  
chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue  
française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera  
facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-ver-  
baux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de  
ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie  
ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou éma-  
nant des tribunaux du Canada qui seront établis sous  
l'autorité du présent acte, et par-devant tous les tribunaux  
ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait  
également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces  
langues.
- Les actes du parlement du Canada et de la législature  
de Québec devront être imprimés et publiés dans ces deux  
langues.



7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine;
8. Les institutions municipales dans la province;
9. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encauteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux, ou municipaux;
10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:—

- a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;
- b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;
- c. Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces;
11. L'incorporation des compagnies pour des objets provinciaux;
12. La célébration du mariage dans la province;
13. La propriété et les droits civils dans la province;
14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;
15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article;
16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

### Education

93. Dans chaque province, la législation poura exclusivement décrier des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes:—

- (1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominational*);
- (2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndicats d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par le présent étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec;
- (3) Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi, lors de l'union, ou sera subseqüemment établi par la législation de la province—il pourra être interjeté appel au gouverneur-général en conseil de tout acte ou décision d'aucune autorité provinciale affectant aucun des droits ou privilèges du Canada.

### Agriculture et Immigration

95. Dans chaque province, la législation poura faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par le présent déclaré que le parlement du Canada poura de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législation d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'après longtemps et que tant qu'elle ne sera pas incompatible avec aucun des actes du parlement du Canada.

[NOTE: Édité par l'acte de l'Amérique du Nord britannique, 1964, 12-13 Eliz. II, c. 73 (R.-U.) pour remplacer un premier article 94A qu'avait ajouté l'acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951, 14-15 Geo. VI c. 32 (R.-U.)]

94A. Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législation provinciale en ces matières.

94. Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte,—le parlement du Canada poura adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformité de toutes les lois ou de parties des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, et de la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces; et depuis et après la passation d'aucun acte à cet effet, le pouvoir du parlement du Canada de décrier des lois relatives aux sujets énoncés dans tel acte, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans le présent acte; mais tout acte du parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adopté et décrété par la législation de cette province.

### Uniformité des lois dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick

[NOTE: Modifié pour le Manitoba, par l'article 22 de l'acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871 pour l'Alberta, par l'article 17 de l'acte de l'Alberta, 4-5 Ed. VII, c. 3 (Canada) pour la Saskatchewan, par l'article 17 de l'acte de la Saskatchewan, 4-5 Ed. VII, c. 42 (Canada); et pour Terre-Neuve, par le paragraphe 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada, 12-13 Geo VI, c. 22 (R.-U.)]

(4) Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur-général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article,—ou dans le cas où quelque décision du gouverneur-général en conseil, sur appel interjeté en vertu du présent article, ne serait pas mise à exécution par l'autorité provinciale compétente—alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le parlement du Canada poura décrier des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur-général en conseil sous l'autorité de ce même article.

legés de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation;

Extraits de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces; mais, si elles sont assignées à une législature, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, savoir:
1. La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières relevant exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français ou les prescriptions portant que le parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le parlement du Canada peut prolonger la durée d'une chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite chambre.
- [NOTE: Ajouté par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (No. 2), 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (R.-U.)]
- 1A. La dette et la propriété publiques.
- [NOTE: Renucléoté 1A par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (No. 2), 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (R.-U.)]
2. La réglementation du trafic et du commerce.
- [NOTE: Ajouté par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (No. 2), 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (R.-U.)]
3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.
4. L'emprunt de deniers sur le crédit public.
5. Le service postal.
6. Le recensement et les statistiques.
7. La milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays.
8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.
9. Les amarrages, les bouées, les phares et l'île de Sable.
10. La navigation et les bâtiments ou navires (shipping).
11. La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine.
12. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.
13. Les passages d'eau (ferries) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.
14. Le cours monétaire et le monnayage.
15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.
16. Les caisses d'épargne.
17. Les poids et mesures.
18. Les lettres de change et les billets promissaires.
19. L'intérêt de l'argent.
20. Les offres légales.
21. La banqueroute et la faillite.
22. Les brevets d'invention et de découverte.
23. Les droits d'auteur.
24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.
25. La naturalisation et les aubains.
26. Le mariage et le divorce.
27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.
28. L'établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers.
29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces.
- Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérées dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.
1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur;
2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux;
3. Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province;
4. La création et la tenue des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux;
5. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent;
6. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province;
92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, savoir:
- Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales*





activité à une seule province, cette dernière devrait conserver la compétence exclusive.

Chapitre 35—La concurrence

99. Le Parlement fédéral et les Assemblées législatives provinciales devraient avoir des pouvoirs communs en matière de concurrence, afin que tous les aspects de la réglementation de la concurrence déloyale soient conformes à l'intérêt national. En cas de mesures législatives contradictoires, la loi fédérale l'emporterait.

Chapitre 36—La pollution de l'air et de l'eau

100. La lutte contre la pollution de l'air et de l'eau devrait relever de la compétence commune des Assemblées législatives provinciales et du Parlement fédéral; les pouvoirs de ce dernier devraient être prédominants, comme il est précisé à l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

101. Le partage des compétences dans le domaine de la pollution de l'air et de l'eau entraînerait nécessairement une planification et une coordination au niveau fédéral-provincial et au niveau interprovincial.

102. Nous approuvons l'activité de Conseil des ministres des Ressources qui assure une consultation permanente dans le domaine des ressources renouvelables.

Chapitre 37—La propriété étrangère et l'indépendance canadienne

103. Le pouvoir du Parlement fédéral à l'égard des étrangers devrait être précisé pour que le Parlement fédéral ait, sans conteste possible, pleins pouvoirs pour régler les problèmes soulevés par la propriété étrangère.

104. Il faudrait conférer au Parlement fédéral le pouvoir bien précis de nationaliser les industries et d'exproprier les terres qui risquent d'être achetées ou prises en charge par des étrangers, à l'encontre de l'intérêt du pays.

105. La question de la citoyenneté devrait continuer à relever du Parlement fédéral et les pouvoirs à cet égard devraient comporter celui de promouvoir l'unité et la fierté nationales et de créer des institutions à cette fin.

doivent avoir des pouvoirs économiques suffisants pour réglementer l'économie par des politiques structurelles, monétaires et fiscales.

93. Les politiques économiques nationales devraient tenir compte d'avantage des objectifs régionaux grâce à des mécanismes de coordination intergouvernementaux et à une vaste décentralisation administrative du fonctionnement du gouvernement fédéral et de ses organismes.

94. Les gouvernements provinciaux et les municipalités devraient tenir compte d'avantage des objectifs économiques nationaux.

Chapitre 32—Le commerce

95. Le Parlement devrait avoir la compétence exclusive en matière d'échanges et de commerce international et interprovinciaux, ainsi que sur le cadre général dans lequel s'exerce cette activité. Quant aux échanges et au commerce à l'intérieur des provinces, ils devraient continuer de relever des Assemblées législatives provinciales.

Chapitre 33—Le contrôle des revenus

96. En cas de crise nationale, telle que définie par le Parlement canadien, les provinces devraient déléguer à ce dernier tous les pouvoirs supplémentaires nécessaires pour contrôler les salaires, les prix et autres formes de revenus, y compris les loyers, les dividendes et les bénéfices, afin qu'il puisse assumer la responsabilité qui lui incombe en premier lieu de pourvoir au plein emploi et à l'expansion économique équilibrée du pays.

Chapitre 34—Les titres, valeurs et institutions financières

97. La réglementation des titres et valeurs, qui jusqu'ici relevait de l'autorité provinciale, devrait faire l'objet d'une compétence commune avec prépondérance du Parlement fédéral.

98. Lorsque l'activité des institutions financières (sociétés de fiducie, compagnies d'assurance, sociétés de financement, caisses de crédit, caisses populaires) s'étend sur plusieurs provinces, elles devraient être tenues de respecter les normes nationales définies par le Parlement fédéral. Lorsqu'elles limitent leur

Canada en ce qui concerne l'activité internationale de ce dernier.

## PARTIE V—LA POLITIQUE SOCIALE

### Chapitre 26—La sécurité sociale

81. Dans le domaine de la sécurité sociale, il devrait y avoir une décentralisation plus poussée de pouvoirs afin de donner la priorité aux provinces selon les recommandations 82, 83 et 84.

82. En matière de services sociaux, la compétence exclusive actuelle des Assemblées législatives provinciales devrait être maintenue.

83. En ce qui concerne l'assurance-revenu (y compris le Régime des rentes du Québec et le Régime de pension du Canada) la compétence devrait être partagée conformément à l'article 94A) sous sa forme actuelle de l'AANB, avec les exceptions suivantes :

(1) l'assurance contre les accidents du travail devrait continuer à relever de la compétence exclusive des Assemblées législatives provinciales;

(2) l'assurance-chômage devrait continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement canadien.

84. En ce qui concerne les mesures de soutien de revenu :

(1) l'assistance sociale financière (régime d'assistance publique du Canada, allocations aux aveugles, allocations d'invalidité, assistance-chômage) devrait relever de la compétence exclusive des Assemblées législatives provinciales;

(2) les allocations aux anciens combattants et les allocations aux Esquimaux et aux Indiens qui vivent dans les réserves devraient continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement canadien;

(3) les subventions démographiques (pensions de sécurité de la vieillesse, allocations familiales et allocations aux jeunes) et les paiements destinés à garantir le revenu (supplément de revenu garanti) devraient faire l'objet de pouvoirs communs avec une préséance limitée accordée aux provinces en ce qui concerne le montant des prestations et la répartition des crédits fédéraux entre les différents programmes d'assurance revenu. De cette façon, le Parlement fédéral conserverait, conjointement avec les provinces, le pouvoir d'instituer des programmes et de verser des prestations directement aux particuliers. Toutefois, chaque gouvernement provincial aurait le droit de modifier le régime fédéral en ce qui concerne la répartition du montant global alloué par le gouvernement fédéral entre les différents programmes et en ce qui concerne l'échelle des montants payés aux particuliers selon le revenu, le nombre d'enfants, etc., dans le cadre de chaque programme, sous réserve que, dans chaque province, les montants qui sont versés aux particuliers pour chaque programme ne soient pas inférieurs à un certain pourcentage (peut-être la moitié ou les deux tiers) des montants qui seraient payés selon le régime proposé par le gouvernement fédéral.

## PARTIE VI—LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉCONOMIE

### Chapitre 31—La politique conjoncturelle

92. Le Parlement fédéral et le gouvernement fédéral devraient continuer à être les premiers responsables de la politique économique générale axée sur des objectifs économiques nationaux. Cela signifie qu'ils

91. Les provinces devraient avoir la compétence exclusive en ce qui concerne le contenu des émissions dans le cadre de la radiodiffusion éducative provinciale, quel que soit le mode de communication.

90. Le Parlement du Canada devrait conserver la compétence exclusive en matière de moyens de radiodiffusion et d'autres modes de communication.

### Chapitre 30—Les communications

89. Les provinces devraient créer un organisme permanent de collaboration et de coordination en matière d'éducation, et la participation du gouvernement fédéral devrait se limiter aux secteurs qui relèvent de sa compétence, c'est-à-dire en matière d'éducation des autochtones, des immigrants et des membres des forces armées et de leurs familles.

88. L'éducation, en tant que telle, devrait continuer à relever exclusivement des gouvernements provinciaux, comme c'est le cas à l'heure actuelle, sous réserve des garanties formulées par le présent rapport en ce qui concerne les minorités.

### Chapitre 29—L'éducation

87. Conformément à notre principe selon lequel les provinces sont maîtresses de leur destinée en matière sociale, il faudrait céder aux Assemblées législatives provinciales la compétence en matière de mariage et de divorce, sous réserve d'une entente sur une définition commune du domicile.

### Chapitre 28—Le mariage et le divorce

86. Puisqu'il existe certaines ambiguïtés résultant de la pratique actuelle, sinon de la constitution, il faudrait préciser le pouvoir fédéral en matière d'administration de la justice pénale, de telle sorte que le Parlement fédéral ait clairement et indubitablement l'autorité d'appliquer ses propres lois dans le domaine pénal.

85. Puisque nous croyons que chaque province devrait avoir le droit de déléguer, ne serait-ce qu'à une seule province la compétence législative concernant tous les aspects automobiles, l'observation du dimanche, les paris et les loteries, le Parlement fédéral devrait avoir le droit de déléguer, ne serait-ce qu'à une seule province la compétence législative concernant tous les aspects du droit pénal.

### Chapitre 27—Le droit pénal



Chapitre 23—Les territoires

69. Le gouvernement devrait chercher à favoriser l'acheminement des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon vers l'autonomie et le statut de province.

70. Il faudrait maintenir les dispositions de l'article 2 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871, qui prévoient l'admission de nouvelles provinces dans la Confédération sur l'initiative du seul gouvernement fédéral, sous réserve qu'aucun territoire ne soit érigé en province contre son gré.

71. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest devraient chacun être représentés au Sénat.

Chapitre 24—Les droits miniers sous-marins

72. Le gouvernement fédéral devrait avoir les droits de propriété sur le lit de la mer au large des côtes jusqu'à la limite des eaux sur lesquelles la souveraineté canadienne est reconnue internationalement; en outre, le Parlement fédéral devrait posséder l'entière compétence législative en cette matière.

73. Aucune disposition constitutionnelle ne devrait prévoir le partage des bénéfices résultant de l'exploitation des ressources du fond de la mer. Néanmoins, nous soutenons que le gouvernement fédéral devrait partager à parts égales les bénéfices provenant de l'exploitation des fonds marins avec la province côtière adjacente plutôt qu'avec toutes les provinces.

74. La constitution devrait reconnaître que l'île de Sable fait partie de la province de la Nouvelle-Écosse.

Chapitre 25—Les relations internationales

75. L'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique devrait être abrogé.

76. La constitution devrait préciser que le gouvernement fédéral possède la compétence exclusive en ce qui concerne la politique étrangère, la conclusion de traités et l'échange de représentants diplomatiques et consulaires; tous les traités officiels devraient être ratifiés par le Parlement plutôt que par l'exécutif.

77. Tous les traités officiels devraient être ratifiés par le Parlement plutôt que par l'exécutif.

78. Avant de s'engager, aux termes d'un traité, à s'acquiescer d'une obligation relevant de la compétence législative des provinces, le gouvernement du Canada devrait consulter le gouvernement de chaque province qui pourrait être touché par cette obligation.

79. Le gouvernement d'une province devrait conserver la liberté de ne pas s'acquiescer d'une obligation à laquelle le gouvernement du Canada s'est engagé aux termes d'un traité, à moins qu'il n'ait accepté de le faire.

80. Sous réserve du droit de veto du gouvernement du Canada quant à l'exercice de son pouvoir exclusif en matière de politique étrangère, les gouvernements provinciaux doivent avoir le droit de passer des contrats et de conclure des ententes administratives, réciproques et autres avec des États étrangers ou des éléments constitutifs d'États étrangers, d'avoir à l'étranger leurs propres bureaux d'affaires et, d'une façon générale, de coopérer avec le gouvernement du

Chapitre 22—Les municipalités

60. La constitution devrait prévoir la tenue d'une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, convoquée au moins une fois par an par le premier ministre du Canada, à moins que la majorité des premiers ministres ne décident de ne pas la tenir.

61. Le gouvernement fédéral devrait nommer un ministre d'État aux relations intergouvernementales qui serait chargé de relever les défis politiques et de profiter de toutes les possibilités découlant de relations intergouvernementales plus étroites.

62. Il faudrait établir un secrétariat fédéral-provincial permanent pour les relations intergouvernementales.

63. Une conférence tripartite fédérale, provinciale et municipale devrait être convoquée au moins une fois par an.

64. Tout en reconnaissant que les grandes villes éprouvent des difficultés à pourvoir à leurs besoins, à financer leurs programmes et à déterminer leurs priorités, ainsi qu'à négocier avec les gouvernements fédéral et provinciaux sur des projets qui affectent grandement la planification municipale, et tout en reconnaissant également leur besoin d'un statut renforcé et d'une plus grande autonomie dans la réalisation de leurs objectifs, nous ne voyons pas comment il serait possible d'inscrire toutes ces questions dans la constitution. Elles devraient faire l'objet de négociations entre les villes et les gouvernements provinciaux dont elles relèvent.

65. Les municipalités de chaque province, de concert avec leurs organismes provinciaux et nationaux, devraient décider quels représentants de quelles municipalités devraient assister aux conférences tripartites annuelles, que nous avons recommandées (63)

66. Ces réunions tripartites n'auraient pas de droit de veto en ce qui touche les programmes fédéraux ou persuasion.

67. Étant donné l'injustice dont sont victimes les municipalités qui doivent tirer le plus gros de leurs recettes de l'impôt foncier, il faudrait procéder au partage des domaines fiscaux entre les gouvernements, ce qui permettrait aux municipalités d'accéder directement à d'autres sources de revenus.

68. Lorsque la chose est possible, les représentants municipaux devraient rencontrer les représentants d'autres niveaux de gouvernement pour débattre leurs problèmes communs, notamment dans le secteur de la planification économique, en assistant notamment aux réunions des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux.



fédérales-provinciales devraient avoir lieu afin de déterminer la façon la plus équitable de répartir le produit des domaines fiscaux communs, à la lumière des éléments suivants:

- a) prévisions des tâches incombant à chaque niveau de gouvernement dans l'avenir immédiat;
- b) augmentations prévues des dépenses respectives;
- c) limitations économiques et administratives, par exemple, le maintien d'une marge de manœuvre suffisante du gouvernement fédéral au moyen de son système fiscal, afin de lui permettre de gérer efficacement l'économie.

55. Les Assemblées législatives provinciales devraient avoir le droit de lever des impôts indirects à condition de ne pas entraver le commerce interprovincial ou international et de ne pas imposer des personnes habitant d'autres provinces. On pourrait assurer le respect de ces restrictions en faisant percevoir les impôts par un organisme de perception interprovincial ou provincial-fédéral, ou bien en concluant des accords sur la perception.

#### *Chapitre 20—Le pouvoir fédéral de dépenser*

56. Le pouvoir que possède le Parlement fédéral de verser des subventions conditionnelles pour les programmes à frais partagés qui entrent dans le cadre des ententes fédérales-provinciales devrait être soumis à la réalisation d'un consensus national aussi bien pour la création de programmes nouveaux que pour le maintien des programmes existants. Ce consensus consisterait en un vote affirmatif des Assemblées législatives de trois des quatre régions du Canada conformément à la formule suivante: le vote des Assemblées législatives de la région atlantique serait considéré comme affirmatif si deux des Assemblées législatives suivantes étaient d'accord: Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick ou Terre-Neuve; le vote des Assemblées législatives de la région de l'Ouest serait considéré comme affirmatif si deux des quatre assemblées étaient d'accord. Il faudrait procéder tous les dix ans à une mise aux voix pour savoir si le consensus existe en ce qui concerne les programmes conjoints existants.

57. Au cas où une province n'accepterait pas de participer à un programme au sujet duquel le consensus national a été atteint, le gouvernement fédéral verserait au gouvernement de cette province une somme égale au montant que le gouvernement fédéral aurait dû verser pour mettre en œuvre le programme dans la province intéressée. Toutefois, un pourcentage (environ 1%) équivalant aux frais de perception de l'impôt serait déduit de la somme versée aux provinces non participantes.

58. Afin de mieux réaliser les objectifs des programmes conjoints, les subventions fédérales conditionnelles devraient, de préférence, être fonction du coût des programmes dans chaque province. Toutefois, puis-que la formule de partage 50-50 appliquée aux dépenses faites dans chaque province est un puissant stimulant dans les provinces à revenus élevés, aucune subvention fédérale conditionnelle ne devrait être versée pour la partie des dépenses provinciales qui dépasse le coût national moyen de ce service. Le montant maximum par habitant auquel une province aurait droit correspondrait donc à la dépense nationale.

noms aux collèges chargés de recommander des candidats; ces collèges seraient créés conformément aux propositions de Victoria, à défaut d'entente entre le Procureur général du Canada et le Procureur général d'une province sur le choix d'un candidat.

46. Il faudrait donner aux provinces le droit de sous-traiter à la compétence de la Cour suprême du Canada les appels qui relèvent exclusivement de la législation provinciale, et que soit dévolu à leurs tribunaux de dernière instance le droit de décision finale dans ce domaine; la Cour suprême du Canada conserverait sa compétence en matière de législation fédérale et de droit constitutionnel, y compris la déclaration des droits. La Cour suprême devra décider, le cas échéant, si telle ou telle question relève exclusivement de la législation provinciale.

#### *Chapitre 16—La région de la capitale nationale*

47. Nous recommandons une évolution menant progressivement à la création possible d'une capitale canadienne autonome.

48. La capitale du Canada devrait comprendre de façon générale les régions de l'Ontario et du Québec actuellement définies à l'Annexe de la Loi sur la Capitale nationale (1959).

### PARTIE IV—LES GOUVERNEMENTS

#### *Chapitre 17—Le partage des pouvoirs*

49. Il faudrait continuer à utiliser les listes exclusives des pouvoirs fédéraux et provinciaux, mais accroître la liste des pouvoirs communs.

50. Les pouvoirs communs qui touchent surtout aux questions d'intérêt national devraient accorder la prépondérance au Parlement fédéral et ceux qui concernent d'abord les intérêts provinciaux ou locaux devraient accorder la prépondérance aux Assemblées législatives provinciales.

51. La constitution devrait autoriser la délégation des pouvoirs exécutifs et administratifs comme c'est le cas actuellement, mais non des pouvoirs législatifs, sauf dans les cas expressément mentionnés dans le présent rapport.

#### *Chapitre 18—Le pouvoir législatif général du Parlement*

52. Il faudrait garder dans la constitution l'article sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» qui accorde à l'autorité fédérale le pouvoir législatif prépondérant pour les questions de caractère national.

53. Puisqu'il existe un pouvoir provincial concernant les questions de caractère provincial ou local qui commande le pouvoir législatif fédéral, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de prévoir des pouvoirs purement résiduels.

#### *Chapitre 19—Les pouvoirs d'imposer*

54. En général, et sous réserve de la recommandation 55, nous souscrivons au principe que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient avoir accès à tous les domaines fiscaux. Toutefois, pour obtenir une répartition des recettes qui traduise fidèlement les priorités de chaque gouvernement, des consultations

31. Le préambule de la constitution devrait stipuler que tous les Canadiens ont accès aux services fédéraux, provinciaux et municipaux appropriés sans avoir à supporter une charge fiscale disproportionnée à cause de la région dans laquelle ils habitent. Cette recommandation est la suite logique du principe de l'égalité des chances pour tous les Canadiens, que nous avons accepté.

32. Nous approuvons sans réserve l'objectif suivant mentionné dans la charte de Victoria:

promouvoir le progrès économique afin de réduire les inégalités sociales et matérielles entre les personnes, ou qu'elles habitent au Canada.

Comme dans le cas de la répartition de revenu entre les personnes et pour les mêmes raisons, le préambule de la constitution devrait reconnaître cet objectif.

PARTIE III—LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

Chapitre 12—Le chef de l'Etat

33. Du fait de la division actuelle de l'opinion publique canadienne, le Comité ne recommande pour le moment aucun changement en ce qui concerne le système monarchique.

34. Le Comité préfère un Canadien comme chef d'Etat et approuve le processus évolutif par lequel il a été accordé un plus grand nombre de fonctions au Gouverneur général à titre de chef d'Etat du Canada. Il faudra trancher ultérieurement la question du maintien ou de la suppression de la monarchie en consultant de manière explicite la population canadienne à ce sujet.

Chapitre 13—Le Sénat

35. Le droit de veto absolu que possède actuellement le Sénat devrait être ramené à un veto suspensif de six mois qui s'exercerait de la façon suivante: un projet de loi peut être adopté sans le consentement du Sénat, (1) si la Chambre des communes, après l'avoir approuvé une première fois, l'adopte de nouveau après une période d'au moins six mois à compter de la date de son rejet par le Sénat ou de l'amendement final que celui-ci lui a apporté et (2) si le Sénat n'avait pas achevé l'étude d'un projet de loi dans un délai de six mois après la troisième lecture devant la Chambre des Communes et que celle-ci l'adopte à nouveau après l'écoulement de ce délai de six mois; toutefois, après les périodes au cours desquelles le Parlement serait prorogé ou dissous n'entreraient pas dans le calcul du délai de six mois.

36. Le sénat devrait prendre l'initiative de conserver et d'accroître son rôle d'enquêteur, rôle qui a pris plus d'importance au cours des dernières années; à cet égard, le gouvernement devrait davantage faire appel au Sénat.

37. Le gouvernement devrait être autorisé à présenter au Sénat tous les projets de loi, y compris les projets de loi de finances, sauf les lois de subsides, avant leur adoption à la Chambre des communes; toutefois, dans le cas des projets de loi de finances, il faudrait que le leader du gouvernement au Sénat les présente au nom du gouvernement.

38. Nous proposons la répartition suivante des sièges sénatoriaux: Terre-Neuve 6, Ile-du-Prince-Edouard 4,

Nouvelle-Ecosse 10, Nouveau-Brunswick 10, Québec 24, Ontario 24, Manitoba 12, Saskatchewan 12, Alberta 12, Colombie britannique 12, Yukon 2 et les Territoires du Nord-Ouest 2, soit un total de 130 sièges.

39. Tous les sénateurs devraient continuer à être nommés par le gouvernement fédéral; au fur et à mesure que des vacances se produisent, la moitié des sénateurs pour chaque province ou territoire seraient nommés suivant le mode actuel. L'autre moitié des sénateurs seraient également nommés par le gouvernement fédéral, mais ils seraient choisis parmi les candidats proposés par le gouvernement provincial ou territorial approprié.

40. Les exigences visant la nomination au Sénat devraient se limiter aux qualités requises pour être électeur en vertu de la Loi électorale du Canada, auxquelles s'ajoute la condition de résidence dans la province pour laquelle il y a nomination. Il faudrait supprimer le régime des divisions sénatoriales pour les sénateurs du Québec.

41. L'âge de la retraite obligatoire pour tous les nouveaux sénateurs devrait être de 70 ans. Les sénateurs retraités devraient conserver le droit à leur titre et à leur préséance, ainsi que le droit de participer aux travaux du Sénat et de ses comités, mais non le droit de voter ou de toucher l'indemnité sénatoriale.

Chapitre 14—La Chambre des communes

42. Il faudrait conserver dans la constitution le mécanisme de redistribution des sièges à la Chambre des communes, de même que les restrictions que comporte la règle de 15 p. 100 et la règle de référence au nombre des Sénateurs. Toutefois, vu nos recommandations concernant la déclaration des droits, l'établissement de la formule fixant la représentation à la Chambre des communes devrait être la prérogative exclusive de celle-ci, qui l'adapterait au moyen d'une mesure législative ordinaire.

43. Toute législation de la Chambre des communes devrait rester en fonction pendant quatre ans à partir du jour où les brefs d'élection sont rapportés, sous réserve que, et nonobstant toute prérogative royale, le Gouverneur général ait le pouvoir de dissoudre le Parlement au cours de cette période de quatre ans;

(1) quand le Gouvernement est défait

(a) à la suite d'une motion de défiance, ou

(b) lors du vote sur un bill particulier ou une partie d'un bill qui, à la suite d'une déclaration antérieure du Gouvernement, doit être considéré comme posant la question de confiance; ou

(2) quand la Chambre des communes adopte une résolution demandant la dissolution du Parlement.

Chapitre 15—La Cour suprême du Canada

44. Le texte de la constitution devrait prévoir l'existence, l'indépendance et les structures de la Cour suprême du Canada.

45. Il faudrait consulter les provinces en ce qui concerne les nominations à la Cour suprême du Canada. D'une façon générale, nous acceptons les méthodes de consultation proposées dans la Charte de Victoria. Les provinces devraient aussi pouvoir soumettre des



ques de conscience et de religion, de pensée, d'option et d'expression, d'association et de réunions pacifiques.

14. La Déclaration des droits de l'homme devrait comprendre une disposition exigeant que la population soit représentée de façon équitable et juste à la Chambre des communes et dans les Assemblées législatives provinciales.

15. La Déclaration des droits de l'homme devrait rendre la citoyenneté inaliénable, une fois légalement acquise.

16. La constitution devrait protéger la vie, la liberté et la sécurité de la personne et le droit de ne pas en être privé, sauf en conformité des principes de la justice fondamentale.

17. La constitution devrait protéger l'individu contre la saisie arbitraire de ses biens, sauf en conformité du bien public et contre un dédommagement équitable.

18. La constitution devrait interdire toute discrimination en raison du sexe, de l'origine ethnique, de la couleur ou de la religion en proclamant le droit de tous les individus à l'égalité devant la loi.

19. Devrait également être déclarée contraire à la Déclaration des droits de l'homme, toute discrimination lorsqu'il s'agit d'obtenir un emploi, d'être admis dans une association professionnelle, ouvrière ou autre association de même nature, d'utiliser des installations et des services publics ou de posséder des biens par droit de propriété, de location ou de jouissance.

20. Certaines autres dispositions, protégeant les droits juridiques, qui sont déjà énumérés dans la Déclaration canadienne des droits de l'homme (1960), devraient aussi être insérées dans la Déclaration constitutionnelle des droits de l'homme: protection contre toute perquisition ou saisie déraisonnables, droit d'être promptement informé des motifs d'arrestation, droit d'avoir recours à un avocat, droit d'habuer corpus, protection contre son propre témoignage, droit à une audition impartiale, droit à la présomption d'innocence et de ne pas se voir refuser un cautionnement raisonnable sans juste raison, droit à l'assistance d'un interprète, interdiction de toute loi pénale ou peine rétroactives, et le droit de ne pas être soumis à des peines cruelles et inusitées.

21. Les droits et libertés garantis par la Déclaration des droits ne devraient pas être interprétés comme étant absolus et illimités, mais devraient plutôt ne pouvoir être exercés que dans la mesure où ils se justifient raisonnablement dans une société démocratique.

## Chapitre 10—Les droits linguistiques

a) le droit pour toute personne d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle au Parlement fédéral, dans les Assemblées législatives provinciales et dans les conseils territoriaux;

b) le droit pour toute personne d'avoir accès, dans les deux langues officielles, aux archives, journaux et édits du Canada, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Québec et des Territoires;

23. La constitution devrait reconnaître:

22. La constitution devrait stipuler que l'anglais et le français sont les deux langues officielles du Canada.

## Chapitre 11—Inégalités régionales

29. Le préambule de la constitution devrait reconnaître la répartition équitable du revenu comme un objectif dynamique et humain de notre politique sociale. En conséquence, nous entérinons le principe énoncé dans la charte de Victoria:

Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatives et aux Gouvernements des provinces... de promouvoir l'égalité des chances pour toutes les personnes qui résident au Canada.

30. Nous souscrivons à l'énoncé de la charte de Victoria selon lequel:

Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatives et aux Gouvernements des provinces... de procurer à toute la population, dans la mesure du possible et suivant des normes raisonnables de qualité, les services publics essentiels. Cet objectif devrait être reconnu dans le préambule de la constitution.

26. Nous souscrivons à l'objectif global qui consiste à faire du français la langue de travail au Québec. Grâce aux études qui se font au Québec sur la question, nous espérons que cet objectif pourra être atteint, tout en respectant certaines institutions anglophones du Québec et en tenant compte des réalités nord-américaines et mondiales.

27. Le préambule de la constitution devrait reconnaître officiellement que le Canada est un pays pluriculturel.

28. La constitution devrait reconnaître explicitement le droit pour les Assemblées législatives provinciales de confier à d'autres langues un statut équivalent à celui du français et de l'anglais. Il conviendrait que le gouvernement fédéral fournisse une assistance financière pour promouvoir l'enseignement et l'utilisation d'autres langues.

25. La constitution devrait reconnaître le droit des parents d'obtenir que l'anglais ou le français soit la langue d'enseignement de leurs enfants dans les écoles publiques des régions où cette langue est choisie par un nombre suffisant de personnes pour justifier l'établissement des institutions nécessaires.

24. Tous les droits précisés dans les recommandations 23 b) c) et d) devraient aussi pouvoir s'exercer:

a) dans toute province où chacune des deux langues est la langue maternelle de 10 p. 100 de la population;

b) dans toute province dont l'Assemblée législative a proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.



# RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

## PARTIE I—LA CONSTITUTION

## PARTIE II—LE PEUPLE

### Chapitre 1—Les impératifs constitutionnels

### Chapitre 7—L'autodétermination

1. Le Canada devrait avoir une nouvelle constitution proprement canadienne qui, tout en conservant bon nombre de ses anciens éléments, constituerait une nouvelle entité.

2. Une nouvelle constitution devrait être basée sur des considérations d'ordre pratique menant, d'une part, à une décentralisation accrue des pouvoirs gouvernementaux dans les secteurs concernant les politiques culturelles et sociales et, d'autre part, à une plus grande centralisation des pouvoirs ayant une incidence économique importante sur le plan national. Ces considérations d'ordre pratique révèlent également la nécessité de décentraliser de nombreux autres secteurs de l'administration fédérale.

### Chapitre 4—La canadiannisation de la constitution

3. La constitution canadienne devrait être canadiennisée selon une formule qui assurerait simultanément la proclamation par le Canada d'une nouvelle constitution et la renonciation par la Grande-Bretagne à toute compétence sur la constitution canadienne.

### Chapitre 5—La modification de la constitution

4. La formule de modification de la constitution devrait être celle convenue dans la Charte de Victoria de juin 1971, laquelle exige l'assentiment du Parlement fédéral et des Assemblées législatives d'une majorité des provinces comprenant:

(a) toute province qui compte ou qui a compté à certains moments vingt-cinq pour cent de la population du Canada;

(b) au moins deux des provinces de l'Atlantique; (c) au moins deux des provinces de l'Ouest dont la somme des populations est au moins égale à cinquante pour cent de la population totale de toutes les provinces de l'Ouest.

### Chapitre 6—Le préambule de la constitution

5. La constitution canadienne devrait comprendre un préambule proclamant les objectifs fondamentaux de la démocratie fédérale canadienne.

Chapitre 9—Les droits fondamentaux

13. Il faudrait constitutionnaliser une Déclaration des droits de l'homme qui garantirait les libertés politiques.

Chapitre 8—Les autochtones

9. On ne devrait effectuer aucune modification constitutionnelle concernant les autochtones tant que leurs organisations propres n'auront pas terminé leurs recherches sur la question des traités et des droits des autochtones de la nouvelle constitution devrait confirmer la place particulière qu'occupent les autochtones, y compris les Métis, au sein de la société canadienne.

11. Dans les régions suffisamment peuplées, les gouvernements provinciaux devraient songer à reconnaître les langues indiennes comme langues régionales.

12. En ce qui concerne les dispositions administratives touchant les Indiens et les Esquimaux, il ne faudrait procéder à aucune modification de compétence sans les consulter.

Chapitre 7—L'autodétermination

6. Le préambule de la constitution devrait reconnaître que la fédération canadienne est fondée sur la liberté de la personne et la protection des droits fondamentaux de l'homme, qui sont l'objet fondamental et essentiel de l'État. En conséquence, le préambule devrait aussi reconnaître que l'existence de la société canadienne tient au libre consentement de ses citoyens et à leur volonté commune de vivre ensemble, et que tout différend entre eux devrait être réglé par des moyens pacifiques.

7. Si, à un moment donné, les citoyens d'une partie du Canada se déclaraient démocratiquement en faveur d'une formule politique qui serait opposée au maintien du régime politique actuel, c'est par la négociation ou à d'autres forces coercitives qu'il faudrait régler le désaccord.

8. Nous réaffirmons notre conviction que tous les peuples du Canada peuvent réaliser leurs aspirations de façon plus efficace grâce à un régime fédéral et nous croyons que les Canadiens devraient chercher à maintenir ce régime.

conséquence, bien que le gouvernement fédéral pourrait exercer davantage ce pouvoir sur les étrangers, cela ne signifie pas nécessairement que ses pouvoirs puissent l'emporter sur les prérogatives des provinces, notamment en ce qui concerne les terres et les ressources. À cette incertitude s'ajoutent les conflits relatifs au pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de conclure des traités et aux relations internationales en général.

Nous recommandons donc que soit précisé le pouvoir du Parlement fédéral à l'égard des étrangers pour que le fédéral et les pouvoirs à cet égard devraient comporter celui de promouvoir l'unité et la fierté nationales et de créer des institutions à cette fin.

# Chapitre 37—La propriété étrangère et l'indépendance canadienne

## RECOMMANDATIONS

103. Le pouvoir du Parlement fédéral à l'égard des étrangers devrait être précisé pour que le Parlement fédéral ait sans conteste possible, pleins pouvoirs pour régler les problèmes soulevés par la propriété étrangère.
104. Il faudrait conférer au Parlement fédéral le pouvoir bien précis de nationaliser les industries et d'exproprier les terres qui risquent d'être achetées ou prises en charge par des étrangers, à l'encontre de l'intérêt du pays.
105. La question de la citoyenneté devrait continuer à relever du Parlement fédéral et les pouvoirs à cet égard devraient comporter celui de promouvoir l'unité et la liberté nationales et de créer des institutions à cette fin.

L'indépendance, la souveraineté, l'unité et l'identité du Canada étaient les sujets de préoccupation qui revenaient sans cesse au cours des séances du Comité. Certains témoins ont exprimé leur inquiétude à l'égard de la proportion élevée de terres, de ressources et d'industries canadiennes qui appartiennent à des non-Canadiens, plus particulièrement à des Américains. Ils ont mentionné nos terres de récréation, nos industries minière et pétrolière, d'édition et nos maisons spécialisées dans les publications scolaires et techniques, etc. Il a été prouvé que les investissements américains représentent 80 % des investissements étrangers au Canada et que 76 % des sociétés canadiennes dont l'actif dépasse 25 millions sont dans des mains étrangères. D'aucuns ont exprimé leurs craintes de voir les Canadiens perdre le contrôle tant politique qu'économique de leur pays, de se voir refuser les meilleurs emplois et terrains, d'être dirigés de l'étranger par les propriétaires d'entreprise et d'assister à l'enrichissement des autres peuples et des autres pays par les ressources du Canada.

Cette inquiétude à l'égard de la domination économique de notre pays se rattache étroitement à d'autres craintes exprimées devant le Comité, comme le manque d'unité nationale et d'objectifs nationaux bien précis, la tendance au régionalisme, la prolifération des Canadiens de fraîche date qui s'accrochent à la nationalité et aux symboles de leur mère patrie, l'incompréhension et les divergences qui existent entre les Canadiens d'expressions française et anglaise, entre les jeunes et leurs aînés et entre les vœux vus, entre les jeunes et leurs aînés et entre les Canadiens de naissance et les immigrants. Étant un pays pluriculturel, il est des plus important que le Canada fasse

Des témoins se sont demandés si le gouvernement fédéral détenait réellement ces pouvoirs. D'autres témoins ont

fait remarquer que les terres et les ressources sont pratiquement toujours du ressort des provinces, alors que les questions relatives à la naturalisation, aux ressortissants étrangers et à la citoyenneté relèvent du Parlement fédéral. On ne peut bien sûr dire avec certitude avec quelle efficacité le Parlement peut utiliser ces pouvoirs relatifs aux étrangers et à la citoyenneté pour exercer un contrôle sur les sociétés, les investisseurs et les entrepreneurs étrangers au Canada. L'article 24(1) de la Loi sur la citoyenneté canadienne précise bien certains droits des étrangers et stipule qu'ils peuvent posséder des biens, mais on n'a jamais eu beaucoup recours à cette rubrique de la loi. Dans un certain sens, ce sont les provinces qui ont en partie la haute main, du fait de l'existence des lois relatives à la mainmorte et autres mesures semblables. En



Si l'on fait de la pollution de l'air et de l'eau l'objet d'un pouvoir spécial, c'est pour éviter autant que possible les conflits de compétence découlant des pouvoirs déjà existants, par exemple la question de savoir si la loi concerne, en substance, les «terres publiques» (législation provinciale) ou «les pêcheries de l'intérieur» (législation fédérale). Le même raisonnement nous oblige à reconnaître qu'en cas de conflit entre les nouveaux pouvoirs parallèles fédéraux et provinciaux dans le domaine de la pollution de l'air et de l'eau, c'est la législation fédérale qui devrait prévaloir. Par conséquent, nous recommandons une formule commune applicable à la pollution de l'air et de l'eau semblable à celle qui existe déjà dans l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en ce qui concerne l'agriculture et l'immigration. Cette disposition pourrait être libellée comme suit:

Dans chaque province, l'Assemblée législative pourra faire des lois relatives à la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau dans cette province; il est par le présent déclaré que le Parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau dans les provinces; et toute loi de l'Assemblée législative d'une province relative à la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau n'y aura d'effet qu'après longtemps qu'elle ne sera pas incompatible avec aucun des actes du Parlement du Canada.

Outre les considérations purement juridiques qui réclament la souveraineté du pouvoir fédéral dans le domaine de la pollution de l'air et de l'eau, il existe des arguments irrésistibles du point de vue économique. Étant donné les disparités d'ordre économique qui existent entre les provinces canadiennes, l'absence d'un pouvoir fédéral souverain encouragerait les provinces à se faire concurrence dans le domaine du développement industriel grâce à des lois moins sévères en matière de pollution. C'est l'évidente même de dire que certaines provinces économiques plus faibles ne pourraient résister à la tentation.

Étant donné qu'il s'agit en matière de pollution de pouvoirs parallèles, nous estimons qu'il s'ensuivrait néces-

sairement une planification et une collaboration plus grandes entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que d'une province à l'autre. Les possibilités financières et les moyens de recherche supérieurs dont dispose le gouvernement fédéral, surtout par rapport aux provinces moins importantes, pourront ainsi être mis en jeu grâce à ces pouvoirs parallèles et, au besoin, grâce aux pouvoirs fédéraux en matière de dépenses.

Même si nous accordons la prédominance au Parlement fédéral, nous ne voulons nullement qu'il s'occupe de façon totale et complète du domaine de la pollution de l'air et de l'eau. En réalité, nous comptons sur une collaboration entre le Parlement fédéral et les provinces du point de vue législatif. Nous soutenons le principe de la prédominance du Parlement fédéral pour faire en sorte que si l'intérêt national l'exigeait, le Parlement canadien puisse empêcher qu'une province soit en mesure de devenir un havre pour les pollueurs. Bien entendu, cela permettrait également de veiller à ce que la pollution par une province de l'air et de l'eau d'une autre province et la pollution à l'échelle internationale puissent relever de la législation fédérale au cas où l'on se trouverait dans une impasse ou si les différentes lois étaient incompatibles.

La question de la gestion du milieu est très vaste. Elle a trait non seulement à la lutte contre la pollution, mais aussi au contrôle de l'utilisation des terres, au contrôle des mines, du bois de construction, de la faune, de l'agriculture, de la mise en valeur et en friche des terres, des prévisions et modifications atmosphériques, des distractions et des loisirs, des transports, de l'énergie électrique, de la gestion des diverses utilisations des eaux, du logement et de l'urbanisme, et de la lutte contre le bruit.

Il est impossible de savoir pour l'instant jusqu'où ira ce concept. C'est pourquoi nous avons renoncé à l'idée de décrire dans la constitution le pouvoir particulier relatif à la pollution comme étant un pouvoir s'exerçant sur la «gestion du milieu». Nous avons donc limité nos recommandations à l'élaboration d'un texte constitutionnel relatif aux compétences en matière de pollution de l'air et de l'eau.

# Chapitre 36—La Pollution de l'air et de l'eau

## RECOMMANDATIONS

100. La lutte contre la pollution de l'air et de l'eau devrait relever de la compétence commune des Assemblées législatives provinciales et du Parlement fédéral; les pouvoirs de ce dernier devraient être prédominants, comme il est précisé à l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

101. Le partage des compétences dans le domaine de la pollution de l'air et de l'eau entraînerait nécessairement une planification et une coordination au niveau fédéral-provincial et au niveau interprovincial.

102. Nous approuvons l'activité du Conseil des ministres des Ressources qui assure une consultation permanente dans le domaine des ressources renouvelables.

La crise écologique qui ne cesse de prendre de l'ampleur pose depuis ces dernières années un nouveau défi. Non seulement l'homme constate-t-il que les ressources mondiales sont limitées mais aussi que leur utilisation toujours plus grande, surtout par les nations économiquement évoluées, peut menacer à la longue notre survie psychologique et physique. Par ses dimensions, notre crise écologique est potentiellement terrifiante et son caractère d'urgence nécessite une intervention immédiate.

La rapidité de la croissance démographique, l'immensité de l'expansion industrielle et l'urbanisation ont été intensifiées par une poussée technologique apparemment irrépressible. Il n'est donc pas surprenant que ce problème, inconnu et inconcevable en 1867, ait attiré notre attention dans la révision actuelle de la constitution. Plusieurs thèmes se sont dégagés des témoignages que nous avons entendus: tout d'abord, l'urgence de la situation et, en second lieu, l'apparition d'un mouvement anti-pollution dont l'activité sans cesse croissante s'étend à tout le pays. De l'avis général, les différents gouvernements devraient prendre des mesures positives d'une vaste portée.

Étant donné que la lutte contre la pollution est un besoin si pressant, nous croyons qu'il faut mettre fin le plus tôt possible à la confusion qui existe au sujet des pouvoirs constitutionnels.

Le Canada est sérieusement touché par le problème de la pollution, qui est d'ailleurs un phénomène d'envergure mondiale. Le lac Érie est, nous dit-on, en danger de mort et ses voisins sont touchés tout à tour. Les pesticides empoisonnent la faune. Les villes baignent dans un smog malsain. L'escalade des niveaux sonores menace partout la tranquillité. La pureté de l'eau, de l'air et des produits

de la terre et de la mer ne peut plus être tenue pour acquit au Canada.

Les témoins ont manifesté une vive inquiétude au sujet de la préservation de la beauté et de la paix qui sont des éléments essentiels au bien-être spirituel de l'homme. De plus, les témoignages ont révélé que les réfugiés de paix et de beauté sont sans cesse les victimes de la pollution de l'eau et de l'air qui les menace de disparition.

Les témoins étaient pratiquement unanimes pour dire qu'une action concertée s'imposait de la part des gouvernements aux niveaux international, national, provincial et municipal. Toute approche constitutionnelle doit donc faire preuve de souplesse.

Selon une opinion largement répandue, semble-t-il, la compétence en matière de pollution est pour le moment une question compliquée, pour ne pas dire embrouillée. L'AANB donne aux gouvernements fédéral et provinciaux d'amples pouvoirs en matière de lutte contre la pollution. Par exemple, la compétence provinciale peut entrer dans le cadre de «la propriété et des droits civils dans la province», des «travaux et entreprises d'une nature locale», de «généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province». D'autre part, la compétence fédérale, suivant la catégorie de la question traitée dans l'Acte, peut ressortir au «droit criminel...», à «la navigation et les bâtiments ou navires», aux «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» et à «la réglementation du commerce».

Les possibilités de chevauchement qui existent dans ces exemples de sources de pouvoirs constitutionnels laissent immédiatement entrevoir les difficultés en matière de responsabilités constitutionnelles et politiques. Bien que ces pouvoirs soient juridiquement et étroitement «exclusifs» au sens le plus étroit, les problèmes de la pollution ne se classent pas toujours aussi catégoriquement. En conséquence, la responsabilité politique n'est pas clairement délimitée. L'électeur reste avec son ennui et l'homme politique avec ses énigmes constitutionnelles. Une chose est certaine: les témoins que nous avons entendus reconnaissent que la pollution revêt des aspects locaux, provinciaux, nationaux et internationaux. Au lieu de rester à se demander si la pollution est un problème à enrayer dans le cadre des «pêcheries» ou bien de la «navigation», de l'administration des terres publiques» ou des «travaux et entreprises d'une nature locale», ils ont estimé que la pollution en soi devrait relever de la juridiction du Parlement eux, faire l'objet de pouvoirs parallèles partagés entre le Parlement et les Assemblées législatives.

Vu l'évolution actuelle du droit constitutionnel au Canada, notamment en ce qui concerne le commerce, ce serait vraisemblablement un changement trop radical que d'accorder au gouvernement fédéral un pouvoir exclusif. Un pouvoir parallèle, avec toutefois une prédominance du gouvernement fédéral, serait un juste milieu entre les pouvoirs étendus dont dispose le Congrès des États-Unis à l'égard du commerce entre États, et le pouvoir fédéral en matière commerciale, défini de façon bien plus étroite par la constitution actuelle. Cependant, si les forces de l'économie continuent à favoriser la grosse entreprise, non seulement sur le plan national mais encore plus sur le plan supranational, il se pourrait que les Canadiens soient alors forcés d'élargir encore le pouvoir fédéral pour qu'il puisse superviser le jeu des forces économiques.



# Chapitre 35—La concurrence

## RECOMMANDATION

### 99. Le Parlement fédéral et les Assemblées législatives

provinciales devraient avoir des pouvoirs communs en matière de concurrence, afin que tous les aspects de la réglementation de la concurrence déloyale soient conformes à l'intérêt national. En cas de mesures législatives contradictoires, la loi fédérale l'emporterait.

Le Parlement fédéral a légiféré en matière de pratiques commerciales restrictives, c'est-à-dire les coalitions visant à limiter la concurrence, principalement en vertu de ses pouvoirs dans le domaine du droit pénal. En outre, le Parlement fédéral a ajouté aux dispositions pénales concernant les coalitions d'autres dispositions prévoyant une enquête initiale et un rapport sur les possibilités de coalition. Au besoin, les enquêtes peuvent ensuite recommander des poursuites pour les infractions réelles.

Il semble cependant que la réglementation des coalitions d'entreprises et des conditions dans lesquelles les sociétés sont susceptibles de se coaliser, de fusionner ou d'être absorbées, ait été considérée comme un domaine interdit au gouvernement fédéral. Rien n'explique clairement pourquoi le Parlement fédéral ne peut pas réglementer le commerce interprovincial ou international, et le nouveau projet de loi fédéral sur la concurrence est le reflet d'une nouvelle orientation à cet égard.

Le but premier de la législation sur les pratiques commerciales restrictives est d'établir des règles fondamentales pour que le bien public ne soit pas compromis par des initiatives privées visant à nuire aux consommateurs, produites ou autres. (*Transport Oil Co. Ltd. contre Imperial Oil* [1935] O.R. 215). Par analogie, le but premier de la législation antifalsification «est la sécurité du public, la protection du public contre les préjudices qui le menacent» (d'après J. A. Macdonald dans l'affaire *Standard Sausage Co. contre Lee* [1933] 4 D.L.R. 501 (C.B.)). De même, le premier objectif de la législation sur les pratiques commerciales restrictives est la «sécurité» économique du public. Il s'agit de le protéger de toute menace de préjudice qui pourrait entraîner une réduction de la concurrence au détriment des consommateurs et des producteurs.

Compte tenu de la complexité et de l'ampleur des entreprises et internationales, il semble nécessaire de confier au Parlement fédéral le pouvoir constitutionnel de les contrôler et de les réglementer quant à la concurrence. Nombre de marchés sont dominés par quelques grandes entreprises et on se demande déjà s'il existe bien une économie de marché au sens ordinaire du terme. On peut également se demander si les provinces, et surtout les plus petites,

peuvent contrôler efficacement de si grandes unités économiques. Par conséquent, le domaine des pratiques commerciales restrictives au sens des mesures anticoalitions, étendue aux unifications, fusions et autres genres de main-mises, devraient relever constitutionnellement du gouvernement fédéral.

De quel genre de pouvoir fédéral s'agit-il? Ce pouvoir devrait-il être exclusif ou commun, avec prépondérance du Parlement fédéral, dans le cas de lois contradictoires? Nous l'avons déjà mentionné, le Parlement fédéral pourrait peut-être, aux termes de la constitution actuelle, légiférer en matière de concurrence déloyale dans le domaine de l'exportation et du commerce interprovincial, mais les difficultés pratiques que présente un pouvoir constitutionnel de ce genre sont évidentes. Par exemple, si une industrie se limitait à une province, peu importe son influence économique à l'échelle interprovinciale, le gouvernement fédéral n'aurait pas le pouvoir de la réglementer. Elle serait libre de participer à toutes sortes de fusions ou de main-mises, en dépit des répercussions possibles sur la concurrence; tant qu'elle ne dépasserait pas les frontières d'une province, toute réglementation serait impossible. Par contre, les provinces pourraient s'inquiéter de voir confier au Parlement fédéral un pouvoir aussi important que celui de réglementer le secteur économique où évoluent les entreprises. Les provinces pourraient craindre que l'octroi au Parlement fédéral du pouvoir exclusif en matière de réglementation de la concurrence élargisse ses pouvoirs dans le domaine commercial, alors que ceux-ci sont amoindris par la constitution actuelle.

La principale raison pour laquelle ce pouvoir devrait être réservé exclusivement au gouvernement fédéral est qu'une industrie très importante pourrait acquérir le monopole d'une ressource ou d'un marché dans une province du Canada. Cependant, même si le pouvoir en matière de concurrence devenait commun, le rôle du Parlement fédéral serait peut-être suffisant. Ainsi, le gouvernement fédéral aurait la main haute sur la réglementation d'ensemble, mais si une province réglementait efficacement son propre secteur commercial, il serait inutile que le gouvernement fédéral intervienne avec des mesures législatives de dernier ressort. Il semble que cette répartition constitutionnelle du pouvoir aurait pour résultat concret que le gouvernement fédéral établirait surtout des normes dans les domaines de l'exportation et du commerce interprovincial, tandis que les provinces administreraient principalement le commerce local. S'il arrivait toutefois qu'on doive avoir recours au pouvoir fédéral à cause de la situation particulière d'une industrie ne dépassant pas les frontières d'une province, ce pouvoir serait alors disponible. Les très grosses entreprises devraient donc traiter avec le niveau de gouvernement le plus élevé.

## Chapitre 34—Les titres, valeurs et institutions financières

### RECOMMANDATIONS

97. La réglementation des titres et valeurs, qui jusqu'ici relevait de l'autorité provinciale, devrait faire l'objet d'une compétence commune avec prépondérance du Parlement fédéral.

98. Lorsque l'activité des institutions financières (sociétés de fiducie, compagnies d'assurance, sociétés de financement, caisses de crédit, caisses populaires) s'étend sur plusieurs provinces, elles devraient être tenues de respecter les normes nationales définies par le Parlement fédéral. Lorsqu'elles limitent leur activité à une seule province cette dernière devrait conserver la compétence exclusive.

Le marché des titres et des valeurs est un grand sujet de préoccupation pour les Canadiens. Les difficultés proviennent du fait que la bourse des valeurs et nos structures financières sont nationales, tandis que leur réglementation relève des provinces. Cet état de choses conduit à un manque d'uniformité dans les lois et règlements d'une province à l'autre et, par conséquent, à une absence de protection pour l'investisseur. En général, la réglementation du commerce des valeurs consiste à accorder des permis aux courtiers et à appliquer des lois exigeant la divulgation des renseignements au public. À l'heure actuelle, ce sont les commissions provinciales des valeurs mobilières qui font appliquer ces règlements. La juridiction fédérale en cette matière se limite aux articles du Code criminel qui interdisent les transactions frauduleuses de valeurs.

Des experts ont soutenu que le Parlement fédéral n'exerce pas toute l'autorité que lui confèrent présentement ses pouvoirs dans le domaine du commerce, des sociétés et des Postes. Cependant, cette attitude n'a pas été acceptée par les tribunaux et, en pratique, ces questions relèvent des provinces depuis de nombreuses années. Le pouvoir en matière de «commerce», titre constitutionnel sous lequel on s'attendrait à trouver la réglementation des titres et valeurs, a été limité à un tel point acquis la compétence dans le domaine de la réglementation des titres et des valeurs en vertu de leurs pouvoirs étendus en matière de «propriété et droits civils».

À l'heure actuelle, il y a un manque d'uniformité dans les lois des provinces à l'est de l'Ontario, alors que des lois

identiques sont appliquées différemment dans les provinces de l'Ouest. Ces deux facteurs tendent à nuire aux intérêts des investisseurs canadiens. Sur le plan national, un mode de réglementation doit permettre de créer non seulement un climat de confiance chez les investisseurs, mais aussi de rassembler suffisamment de ressources financières dans le pays pour assurer sa croissance. En outre, le Canada a besoin d'une réglementation rigoureuse de façon à soutenir la concurrence des normes américaines et de celles des autres pays en matière de valeurs. La faiblesse des lois provinciales au Canada éloigne souvent les investisseurs qui se tournent la plupart du temps vers les marchés américains.

Bien que la plupart des arguments ci-dessus visent à accorder au pouvoir fédéral la compétence en matière de réglementation des valeurs, certaines opinions vont dans le sens contraire. En effet, certains craignent que le contrôle fédéral des valeurs n'accentue encore davantage une tendance déjà représentable qui consiste à drainer les capitaux des petits centres et des régions moins importantes au profit des grands marchés de Toronto, de Montréal et de Vancouver. Il pourrait en résulter une circulation monétaire à sens unique vers ces régions.

Par conséquent, il serait avantageux que le système comporte un minimum de normes nationales tout en demeurant assez souple pour répondre aux besoins régionaux. Il existe deux possibilités. On pourrait établir des règlements fédéraux qui tiendraient compte des intérêts régionaux, ou bien les provinces pourraient s'efforcer, grâce à une collaboration intergouvernementale, de réaliser l'uniformité législative. Le Comité, après avoir étudié les deux possibilités, recommande dans ce domaine des pouvoirs communs avec prépondérance du Parlement fédéral. Cela permettrait à ce dernier d'assurer à l'investisseur des normes minimales de protection et permettrait également aux provinces d'en prévoir.

Un principe semblable s'appliquerait également aux institutions financières, c'est-à-dire aux sociétés de fiducie, compagnies d'assurance, caisses de crédit et caisses populaires. Lorsque ces institutions effectuent des transactions dans plus d'une province, elles devraient répondre aux normes nationales définies par le Parlement fédéral; par contre, lorsque leurs activités se limitent à une seule province, c'est cette dernière qui devrait conserver à leur égard la compétence exclusive.

vinces devraient déléguer à ce dernier tous les pouvoirs supplémentaires nécessaires pour contrôler les salaires, les prix et autres formes de revenus, y compris les loyers, les dividendes et les bénéfices, afin qu'il puisse assumer la responsabilité qui lui incombe en premier lieu de pourvoir au plein emploi et à l'expansion économique équilibrée.

En d'autres termes, le Parlement fédéral devrait disposer de tous les pouvoirs qui pourraient se révéler nécessaires dans ce domaine lorsque les circonstances l'exigent. D'un point de vue technique, cela signifie que la préséance serait accordée au Parlement fédéral comme le prévoit l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.



## Chapitre 33—Le contrôle des revenus

### RECOMMANDATION

96. En cas de crise nationale, telle que définie par le

Parlement canadien, les provinces devraient délé-

guer à ce dernier tous les pouvoirs supplémentaires

nécessaires pour contrôler les salaires, les prix et

autres formes de revenus, y compris les loyers, les

dividendes et les bénéfices, afin qu'il puisse assu-

mer la responsabilité qui lui incombe en premier

lieu de pouvoir au plein emploi et à l'expansion

économique équilibrée du pays.

L'un des thèmes qui revenaient sans cesse dans les

témoignages que nous avons entendus, est l'inquiétude

que l'inflation suscite dans tout le Canada. Sans se lancer

dans une discussion sur ses causes économiques, il sem-

blerait que les Canadiens veulent remettre entre les

maines de leurs gouvernements des instruments juridi-

tionnels efficaces pour s'attaquer à ce problème. Pour une

large part, nous avons l'impression qu'ils seraient proba-

blement satisfaits si les mesures anti-cycliques des gou-

vernements réussissaient à équilibrer la croissance écono-

mique et la stabilité relative des prix. D'autre part, si ces

mesures anti-cycliques ne réussissaient pas à freiner suffi-

samment la hausse des prix, nous pourrions nous trouver

confrontés, en fin de compte, au problème du contrôle

direct des prix et des salaires ainsi que des autres formes

des bénéfices. Le Conseil privé a jugé que cette législation

dépassait la compétence du Parlement et a fait observer

qu'elle

«avait été adoptée en 1919, après la déclaration de

paix, et qu'elle ne se limitait pas à un objectif tempo-

raire, mais qu'elle devait rester en vigueur sans limite

de temps et s'appliquer au Canada tout entier. . . Il se

peut fort bien que la question des coalitions illégitimes

et de la constitution abusive de réserves de denrées

revête un intérêt extrême sur le plan pratique pour le

pouvoir fédéral. Dans des circonstances exceptionnel-

les, une guerre générale par exemple, on peut conce-

voir que cet intérêt revête une importance primordiale

et supérieure au point que l'on puisse « assimiler aux

catégories de sujets qui ne figurent pas dans l'article

92 et qui ne tombent pas sous le coup de celui-ci ».

Bien que le Conseil privé ait admis, à contre-cœur à en

juger par le contexte, qu'un tel pouvoir pouvait exister en

temps de paix, il a ajouté:

«c'est une toute autre chose de dire que, dans des

circonstances normales, la politique du Canada en

général peut justifier une ingérence aussi vaste dans

les biens et les droits civils des habitants des provin-

ces que celle qu'impliquent les statuts en question».

(les caractères en italique ont été rajoutés au texte

original).

Dans l'affaire *Fort Frances Pulp and Power Co. Ltd.*

contre la *Manitoba Free Press* (1923) A.C. 695, le Conseil

privé s'est reporté à l'affaire de la Commission du Com-

merce et a déclaré que dans l'éventualité d'un «cas com-

plètement différent, comme celui d'une menace soudaine

contre l'ordre social résultant de l'éclatement d'une

guerre générale», le Parlement pourrait agir «en vertu

d'autres pouvoirs qui peuvent fort bien être contenus

implicitement dans la constitution». (Les caractères en

italique ont été rajoutés au texte original).

Le jugement stipulait ensuite que:

Le principe d'un pouvoir ainsi sous-entendu à égale-

ment été admis dans des pays régis par une constitu-

tion écrite et apparemment rigide, comme les États-

Unis, où le caractère strictement fédéral de l'accord

national de base a conservé des pouvoirs indétérmi-

nés sont attribués au gouvernement central fédéral et

dont le préambule déclare qu'on a l'intention de doter

le Dominion d'une constitution analogue en principe à

celle du Royaume-Uni.

Il ressort de ces jugements et de certains autres que le

contrôle direct et efficace des prix et des revenus est un

pouvoir que le Parlement canadien ne peut assumer à la

légère, ni même facilement. Peut-être est-il bon qu'il soit dans

soit ainsi. Cependant, nous ne croyons pas qu'il soit dans

l'intérêt national que le pouvoir parlementaire sur les

salaires et les prix soit si restreint qu'il ne puisse s'exercer

qu'en temps de guerre ou de famine, ou bien encore qu'il

soit dans l'intérêt d'un pays d'avoir des pouvoirs qui, au

mieux, sont ambigus et, au pire, reposent sur des

conjectures.

Par conséquent, nous recommandons que le Parlement

canadien reçoive le pouvoir suivant: en cas de crise natio-

nale, telle que définie par le Parlement canadien, les pro-

Canada. Nous estimons que le Parlement devrait être en mesure de réglementer le commerce d'un produit, lorsque les principaux débouchés pour celui-ci se situent à l'extérieur de la province où il est fabriqué ou lorsque le commerce s'effectue d'un bout à l'autre du pays par des opérations commerciales qui ne tiennent aucun compte des limites géographiques provinciales et, évidemment, en ce qui a trait à tous les aspects du commerce international. Bien qu'il soit possible pour les tribunaux de décider que cette compétence appartient déjà au Parlement en vertu de la présumée constitution, cette question revêt une trop grande importance dans le contrôle du pouvoir fédéral sur l'économie pour l'abandonner au hasard.

Le pouvoir du Parlement fédéral devrait aussi s'étendre à la compétence sur les instruments des échanges et du commerce.

de la constitution actuelle, le Parlement fédéral a dû désigner les éleveurs de céréales, les moulins et les entrepôts de grains de provenance comme «travaux pour l'avantage général du Canada», en vertu des articles 91(29) et 92(10)(c), afin de pouvoir réglementer le commerce des céréales de manière satisfaisante. Il serait souhaitable de supprimer un pouvoir défini de manière aussi floue que celui que confère l'article 92(10)(c), et en vertu duquel le gouvernement fédéral peut déclarer des ouvrages comme étant à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces, pour accorder au Parlement fédéral des pouvoirs plus précis (par exemple dans le domaine des transports et des communications). En tout état de cause, le Parlement du Canada devrait disposer des pouvoirs appropriés pour réglementer les instruments des échanges et du commerce.

## Chapitre 32—Le commerce

### RECOMMANDEMENT

95. Le Parlement devrait avoir la compétence exclusive en matière d'échanges et de commerce internationaux et interprovinciaux, ainsi que sur le cadre général dans lequel s'exerce cette activité. Quant aux échanges et au commerce à l'intérieur des provinces, ils devraient continuer de relever des Assemblées législatives provinciales.

En vertu du paragraphe 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, «la réglementation du trafic et du commerce» a été conférée au Parlement du Canada. Des termes aussi généraux sembleraient peut-être accorder au Parlement l'autorité dans l'ensemble du domaine des échanges et du commerce, mais le Conseil privé en est tôt arrivé à la conclusion que ces termes ne devaient pas être interprétés selon leur sens courant. Comme l'a fait remarquer lord Hobhouse dans l'affaire de la Bank of Toronto c. Lambe:

Il est devenu absolument nécessaire de restreindre le sens littéral des termes afin de donner plus d'extension aux pouvoirs conférés exclusivement aux Assemblées législatives provinciales. ((1887), 12 App. 575, à la page 586).

En premier lieu, on ne distingue aucunement entre «trafic» et «commerce»; par conséquent, la conjonction de ces deux termes ne dépasse pas leur acception individuelle. C'est ce qu'a affirmé le juge Henry dans l'affaire de la Citizens Insurance Co. c. Parsons:

Le terme «trafic» signifie l'action de vendre pour obtenir de l'argent—commerce—trafiquer—troquer; ce mot signifie échanger un article pour un autre, contre de l'argent ou son équivalent en argent. Le mot «commerce» n'est qu'un autre terme qui désigne la même chose. ((1880), 4 R.C.S., 215 à la page 287).

En outre, il a été posé en principe que le pouvoir de réglementation ne comprenait pas le pouvoir d'interdiction, étant donné que la «réglementation» suppose le maintien d'un état de choses à en faire l'objet de jugements. Lord Davey l'a affirmé lorsqu'il a rendu son jugement dans l'affaire de la Municipal Corporation of the City of Toronto c. Virgo:

Nous croyons qu'il faut établir une nette distinction entre l'interdiction ou l'empêchement de commercer et la réglementation du commerce et, en effet, le pouvoir de réglementation semble supposer le maintien de ce qui doit être réglementé ou régi. ((1896), App. 88 à la page 93).

En outre, dans l'affaire de la Citizens Insurance Co. c. Parsons ((1881), 7 App. 96, à la page 112) en 1881, sir

Montague Smith a clairement précisé au nom du Conseil privé que le paragraphe 2 de l'article 91 n'accordait au Parlement que la compétence en matière de commerce international, dans les questions à caractère interprovincial et dans ce qu'il a appelé par la suite «les échanges et le commerce en général», qui semblait se limiter à la réglementation générale des sociétés à charte fédérale. Cela aurait pu constituer une base solide pour la compétence du Parlement fédéral en cette matière, mais au cours des années qui suivirent, le pouvoir de réglementer les échanges et le commerce a été réduit à un point tel que lord Haldane pouvait déclarer qu'il constituait un pouvoir «accessoire».

A notre avis, dit-il, il est maintenant clair que, sauf dans la mesure où ce pouvoir peut être invoqué à l'appui des compétences conférées indépendamment de la réglementation du trafic et du commerce, ne peut être considéré comme pouvant permettre au Parlement du Canada de réglementer les droits civils dans les provinces. (Toronto Electric Commissioners c. Snider, (1925) App. 396, à la page 409).

Cette affirmation a été réétudiée formellement par la suite par lord Atkin dans un jugement rendu en 1931, (Proprietary Articles Trade Association c. Procurateur général du Canada, (1931) App. 310 à la page 326), mais elle indique néanmoins la peu d'importance qu'on en était venu à accorder à l'article 91(2).

Le sort juridique du pouvoir de réglementation du trafic et du commerce tranche nettement sur l'extension juridique que accordée à l'article sur le commerce aux États-Unis qui précise que:

«Le Congrès détiendra le pouvoir... de réglementer le commerce avec les pays étrangers, et entre les divers États et avec les tribus indiennes» (Article I, paragraphe 8).

La Cour suprême des États-Unis a consenti à tellement élargir les limites de ce pouvoir que le juge Murphy pouvait déclarer: «Le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de commerce ne connaît de limite que les besoins économiques de la nation.» American Power & Light Co. c. Securities and Exchange Commission, (1946), 329 U.S. 90, à la page 104).

Le Parlement du Commonwealth de l'Australie, en vertu de l'article 5(i) de la constitution australienne, a la compétence en matière d'échanges et de commerce avec les autres pays et entre les divers États, et une loi du Parlement prédomine sur toute loi d'un État. Cette disposition nous apparaît comme une définition raisonnable du pouvoir fédéral, et nous la recommandons pour le



Cependant, les pouvoirs économiques s'exercent aussi, bien qu'indirectement, par toute dépense faite par le gouvernement et par tout impôt qu'il perçoit. Pour ce qui est de cette influence globale, il est clair que le gouvernement fédéral doit être en mesure de peser de façon décisive sur l'économie par la masse de ses dépenses. Nous ne pensons pas que cet objectif suppose nécessairement un contrôle de tous les aspects de ces dépenses. Nos recommandations relatives au pouvoir de dépenser du Parlement et aux nombreux programmes de sécurité sociale sont telles qu'elles permettent un contrôle fédéral global sur les sommes qui sont dépensées tout en accordant assez de souplesse aux Assemblées législatives provinciales quand il s'agit de déterminer la nature des dépenses. Par conséquent, lorsqu'il est nécessaire de renforcer la confiance du monde des affaires à des fins nationales, nous donnerions aux institutions fédérales les pouvoirs dont elles ont besoin. Mais lorsque les dépenses revêtent surtout un caractère social ou sont faites à des fins culturelles, nous laisserions les provinces établir les priorités, réservant à l'autorité fédérale assez de latitude au point de vue écono-

mique dans l'ensemble pour qu'elle puisse s'acquitter de ses responsabilités premières dans le domaine de la fiscalité.

Mais le succès ou l'échec des politiques anticycliques au Canada dépend en grande partie de l'efficacité de nos mécanismes intergouvernementaux de consultation et de coordination et souple, il est nécessaire que les principaux organismes publics du Canada se réunissent périodiquement. Il faut aussi que ces organismes publics soient capables de travailler ensemble efficacement. Nous avons déjà fait des recommandations visant à augmenter le prestige et l'influence des conférences fédérales-provinciales. En ce qui concerne la politique économique, en particulier, nous croyons que des organismes non politiques, comme la Banque du Canada et le Conseil économique du Canada, devraient participer plus directement à ces conférences. Leur apport augmenterait certainement la qualité des décisions prises.

En ce sens, il n'y a aucun doute dans mon esprit que le Canada doit être recentralisé pour être économiquement efficace tant en ce qui concerne la politique qu'en ce qui concerne la politique. Il n'est pas nécessaire pour cela de remanier de fond en comble la constitution. Telle qu'elle existe actuellement, elle permet de le faire assez facilement. J'admets qu'aux États-Unis, depuis six mois ou à peu près, on a eu tendance à s'éloigner de la centralisation. Autrement dit, le programme récent de M. Nixon permet certains transferts inconditionnels aux États et à leurs municipalités. Je voudrais cependant signaler que cela est tout à fait nouveau aux États-Unis. Si j'ai bien compris le programme de M. Nixon, il cherche à mettre un peu de souplesse dans un système qui n'en a jamais eu. Au Canada, c'est probablement l'inverse qui est vrai. C'est sans doute la politique contraire qu'il faut suivre, c'est-à-dire chercher très nettement à recentraliser le Canada. (3:44:11).

Pour un autre témoin l'efficacité économique peut s'atteindre par la concertation plutôt que par la centralisation.

La solution de cette incohérence ne réside pas nécessairement dans la centralisation des pouvoirs, comme l'a conclu M. Parizeau, qui est prêt à sacrifier la souplesse de la décentralisation à une efficacité politique qu'il illustre en nous donnant l'exemple des États-Unis. Non. En Allemagne de l'Ouest, au moment de la préparation du budget, il y a une concertation tripartite officielle entre le gouvernement fédéral, les États et les municipalités, afin d'aligner les politiques économiques et financières sur les besoins des différents gouvernements. La concertation, c'est l'introduction de la cohérence dans une société décentralisée. Elle seule permet en même temps souplesse et efficacité. Par conséquent, il ne s'agit pas de savoir lequel des différents gouvernements aura le dernier mot; il s'agit de garantir, d'une part, que la répartition des tâches corresponde à la nature réelle des problèmes, qui sont généraux et non particuliers, et, d'autre part, de garantir la cohérence des différentes décisions.

Le problème constitutionnel fondamental, en fin de compte, c'est donc d'institutionnaliser cette concertation. (3:57:15)

Les membres du Comité croient que le coût de la centralisation serait beaucoup trop élevé au Canada. Nous croyons aussi qu'on ne peut pas atteindre à une véritable efficacité économique sans tenir compte à la fois des intérêts régionaux et nationaux. De plus, il est possible de concilier l'efficacité d'une politique nationale et la souplesse que donnerait une régionalisation de cette politique. Étant donné la réalité canadienne, l'interdépendance des activités gouvernementales et la diversité des structures économiques des régions canadiennes, nous ne pouvons que conclure que l'efficacité doit passer par la concertation entre les gouvernements.

Cette interpénétration des activités gouvernementales est une réalité de la vie canadienne. Ainsi, des activités locales comme les emprunts municipaux (en particulier les emprunts à l'étranger) peuvent parfois contrebalancer les politiques nationales, comme les restrictions de crédit imposées par la Banque du Canada, peuvent ne pas être adaptées à la conjoncture économique de certaines régions industrielles. Donc, à l'échelon local et national, l'efficacité doit tenir compte à la fois des objectifs nationaux et régionaux. Les mêmes arguments qui, dans le domaine politique, ont amené le Canada à adopter un régime fédéral et non unitaire, exigent souplesse et coordination en matière de politique économique.

Cependant, nous ne contestons pas le fait que le Parlement fédéral devrait conserver la responsabilité première de la politique économique générale du pays. C'est un truisme de dire que le Parlement fédéral et le gouvernement fédéral sont les seuls organismes qui puissent efficacement agir pour l'ensemble du pays en tenant compte des facteurs internationaux et interprovinciaux. Par conséquent, la responsabilité première face à nos objectifs économiques nationaux doit relever de ces institutions et de leur mandat général dans le domaine de l'économie. C'est dire que le Parlement fédéral doit avoir des pouvoirs économiques suffisants: (1) pour réglementer les structures de l'économie, par exemple, en ce qui concerne les valeurs mobilières, les institutions financières, le commerce interprovincial, etc., et (2) pour exercer une influence globale sur l'économie par sa politique monétaire et par la masse des dépenses qu'il effectue et des impôts qu'il prélève.

Par conséquent, lorsqu'il s'agit de réglementer la structure de l'économie dans l'intérêt national, nous recommandons d'une façon générale un pouvoir fédéral exclusif ou prépondérant. Pour les mêmes raisons, nous croyons que les politiques monétaires devraient continuer à relever de l'État fédéral. En fait de pouvoirs, cela constitue une centralisation très poussée. Cependant, nous croyons que par une décentralisation administrative considérable des rouages du gouvernement fédéral et de ses organismes, on peut adapter aux régions les politiques fédérales dans ces domaines.

Nous avons déjà exprimé l'avis que la décentralisation du pouvoir de décision constituait un bien en soi dans un pays aussi vaste et aussi varié que le Canada. La plupart des sociétés de la Couronne pourraient avoir leur siège ailleurs qu'à Ottawa, et c'est d'ailleurs déjà le cas pour certaines d'entre elles. Certains ministères fédéraux, comme le ministère de l'Agriculture, celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de la Défense nationale, de l'Environnement ou des Transports, pourraient transférer leur bureau principal ailleurs et de nombreux autres ministères pourraient accorder plus d'autorité à leurs bureaux régionaux. Même lorsque Ottawa doit rester le centre administratif effectif, des efforts accrues sont nécessaires pour accroître la participation des régions.

Évidemment, toutes les politiques économiques ne peuvent pas être diversifiées. Ainsi, la politique monétaire peut difficilement varier de région en raison de la mobilité des capitaux. Même aux États-Unis, où il y a douze banques de réserves fédérales (Federal Reserve Banks), les modalités de crédit suivent toujours des orientations similaires. Ce n'est pas dire, cependant, que la politique monétaire puisse négliger complètement les facteurs régionaux. Lorsqu'il semble qu'une politique monétaire particulière, justifiée sur le plan national, ne vient guère ou pas du tout à une ou plusieurs régions, il est alors important de compenser les effets secondaires inévitables qu'elle entraîne inévitablement par d'autres instruments anticycliques comme les dépenses fédérales, lesquelles se prêtent facilement à la diversité. Une autre façon pour le gouvernement fédéral de compenser les effets régionaux négatifs de ses politiques nationales serait de faciliter au besoin les emprunts publics des gouvernements régionaux. Une politique sélective de ce genre nous semble essentielle au fédéralisme canadien.



RECOMMANDATIONS

92. Le Parlement fédéral et le gouvernement fédéral devraient continuer à être les premiers responsables de la politique économique générale axée sur des objectifs économiques nationaux. Cela signifie qu'ils doivent avoir des pouvoirs économiques suffisants pour régler l'économie par des politiques structurelles, monétaires et fiscales.
93. Les politiques économiques nationales devraient tenir compte davantage des objectifs régionaux grâce à des mécanismes de coordination intergouvernementaux et à une vaste décentralisation administrative du fonctionnement du gouvernement fédéral et de ses organismes.
94. Les gouvernements provinciaux et les municipalités devraient tenir compte davantage des objectifs économiques nationaux.

La politique économique du Canada est contrainte d'exercer dans un contexte particulièrement difficile. D'abord, notre économie est très ouverte. Étant donné qu'au Canada plus d'un quart de la demande totale dépend de facteurs extérieurs, il est très important que le gouvernement fédéral soit doté d'instruments de politique anticyclique qui soient efficaces et cependant assez souples pour lui permettre de réagir comme il convient aux modifications soudaines de la conjoncture économique. Le Canada est sensible aux décisions économiques des autres pays et cela a été démontré le 15 août 1971 lorsque les États-Unis ont imposé une surtaxe de 10 % sur leurs importations. Ensuite, le fait que nos structures économiques régionales varient d'un bout à l'autre du Canada signifie encore que les politiques nationales anticycliques ne peuvent convenir parfaitement à toutes les régions en même temps. Chaque région a une population donnée, des institutions particulières, un climat et des conditions géographiques qui lui sont particuliers et, généralement, des besoins et des coûts variables en ce qui concerne les biens publics et privés. Chaque région a une conception originale du développement économique. L'existence de ces impératifs régionaux rend plus difficile l'élaboration d'une politique nationale.

Enfin, comme le Canada est un état fédéral doté de différents paliers de gouvernement, l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine économique se fait toujours avec certains retards qui dérivent de la nécessité de consulter les autres gouvernements. L'existence d'administrations régionales indépendantes implique également que la politique économique du gouvernement fédéral peut être contrecarrée par ces administrations. C'est là un problème particulièrement important pour la gestion de l'économie en ce sens que près de la moitié du secteur

public relève des administrations régionales. Malgré ces difficultés, on voit la nécessité d'une politique économique coordonnée à laquelle participeraient aussi bien le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux. Nous parlerons de leur rôle respectif plus loin, après avoir traité du problème plus fondamental qui nous occupe ici.

Pour nombre de témoins qui ont comparu devant notre Comité, la centralisation est la seule solution logique aux problèmes que nous venons d'esquisser. Ainsi, un expert pense que le Canada doit se recentraliser pour devenir économiquement efficace:

Enfin, en ce qui concerne les politiques de stabilisation, plus il y a décentralisation, plus la situation devient désespérée. Dans le cas qui nous occupe, je voudrais signaler une expérience qui, à mon avis, est l'une des plus désastreuses qui soit au Canada; elle a trait aux investissements publics. Au Canada, la majeure partie des investissements publics sont effectués par 10, 12 ou 14 organismes tout au plus: il y a, mettons, au niveau fédéral, le ministère des Transports et le CN, puis deux ou trois ministères de la Santé, deux ou peut-être trois ministères de la Voie, trois grosses compagnies hydroélectriques, les villes de Montréal, Toronto, Vancouver et Winnipeg. Autrement dit, 12 ou 14 grands organismes font la plupart des investissements publics dans notre pays.

Ces organismes sont en général autonomes en ce qui concerne les emprunts et, dans le cas de plusieurs d'entre eux, autonomes en ce qui concerne les ressources fiscales; il en résulte qu'ils font exactement ce qu'ils veulent. Pour autant que je sache, ces organismes ne se sont jamais réunis ces 10 dernières années pour élaborer un programme national d'investissements publics.

De plus, ils n'ont jamais senti la nécessité de le faire, de sorte que le gouvernement fédéral qui veut remplir ses devoirs en ce qui concerne les politiques anticycliques doit compenser les politiques complètement irrationnelles de certains de ces organismes, irrationnelles par rapport à ce qu'exige la conjoncture économique. À cet égard, j'aimerais rappeler la période comprise entre 1955 et 1957 où les pressions inflationnistes étaient alimentées par une demi-douzaine de ces grandes corporations, de sorte que lorsque la récession a commencé en 1957, il ne restait plus rien pour les investissements publics. Nous avons alors demandé au gouvernement fédéral de compenser une lacune gigantesque dans les investissements publics, ce qui, bien entendu, n'a pu se faire parce que tout avait été dépensé durant les deux années précédentes.



cadre de la radiodiffusion éducative» fourni par le gouvernement fédéral est une initiative viable permettant à chacune des provinces de s'acquitter efficacement de ses responsabilités constitutionnelles. (Les intérêts provinciaux en matière de radiodiffusion aux termes de la constitution canadienne. Commission consultative ontarienne de la Confédération, 1970, volume 2, pages 228-229).

En vertu de ce nouvel accord, l'Alberta et l'Ontario ont déjà créé de vastes réseaux de télévision éducative.

Sur ces entrefaites est apparue la diffusion par satellite. Le gouvernement fédéral s'est vivement intéressé au cours des dernières années à un programme de diffusion par satellite. Devant cet important progrès technique et vu ses ressources financières limitées, la province de Québec a entamé des pourparlers avec la France sur la question du partage du réseau français de diffusion par satellite, qui repose lui-même sur une entente franco-allemande.

Nous recommandons que les provinces détiennent le contrôle exclusif du contenu des émissions dans le cadre de la radiodiffusion éducative provinciale; ce principe devrait s'appliquer à la radio, à la télévision, au téléphone, aux satellites et à toute nouvelle invention dans ce domaine. Autrement dit, nous reconnaissons que, comme prolongement de leurs droits exclusifs en matière d'éducation, les provinces sont les seules responsables du contenu des émissions éducatives provinciales diffusées par quelque moyen de communication que ce soit.

D'autre part, nous recommandons également que le gouvernement fédéral conserve sa compétence exclusive en ce qui touche aux moyens de radiodiffusion et les autres modes de communication. Nous ne proposons aucune modification de la compétence générale du gouvernement fédéral en matière de radiodiffusion.

Si les ondes sont, à bon droit, du domaine public, elles ne peuvent ni ne doivent être l'apanage du gouvernement fédéral. L'attribution des ondes peut avoir des conséquences sérieuses sur le plan culturel, tout comme d'ailleurs le contenu des émissions. Le Québec ne peut tolérer plus longtemps d'être tenu à l'écart d'un domaine où son intérêt vital est aussi évident, surtout si l'on tient compte des perspectives d'avenir des moyens audiovisuels de communications de masse, en particulier pour l'éducation non seulement des jeunes, mais aussi des adultes. (Gouvernement du Québec, mémoire sur la constitution présentée à la conférence constitutionnelle, les 5, 6 et 7 février 1968, p. 17).

En 1969, le Québec présentait la Loi sur l'Office de radiodiffusion du Québec pour mettre à jour la loi de 1945. Bien que l'Office disposât de pouvoirs importants, les émissions qu'il réalisait devaient encore être diffusées par des stations ayant un permis fédéral. À la suite de ce règlement, le gouvernement fédéral a abandonné son projet de création d'un organisme fédéral de radiodiffusion éducative et s'orienta vers la reconnaissance d'un rôle provincial en matière de télévision éducative. Ce ne sont pas les droits provinciaux en matière d'éducation qui posent le principal problème constitutionnel dans ce domaine; il s'agit plutôt de savoir quel type de radiodiffusion a un caractère éducatif. L'Ontario et l'Alberta souhaitaient autant que le Québec une solution et, en 1969, le secrétaire d'État et le conseil des ministres de l'Éducation ont mis au point une définition acceptable pour tous, afin d'appliquer la nouvelle loi. Le professeur Ronald Atkey a déclaré à ce sujet:

La nouvelle définition semble plus en accord avec la compétence constitutionnelle exclusive des provinces dans le domaine de l'éducation . . .

Une question se rattache à la définition et aux problèmes financiers précités; il s'agit de savoir si «le

# Chapitre 30—Les communications

## RECOMMANDATIONS

90. Le Parlement du Canada devrait conserver la compétence exclusive en matière de moyens de radiodiffusion et d'autres modes de communication.

91. Les provinces devraient avoir la compétence exclusive en ce qui concerne le contenu des émissions dans le cadre de la radiodiffusion éducative provinciale, quel que soit le mode de communication.

La question des communications, au sens actuel, était assez limitée aux yeux des Pères de la Confédération, puisqu'en 1867, quand on pensait aux communications, on entendait d'abord les transports et également le télégraphe qui venait de naître. Voilà pourquoi l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne traite de ce sujet qu'à l'article 92(10a) et b) qui accorde la compétence au gouvernement fédéral dans les domaines suivants: «lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province» et «lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger». On aurait eu peine à imaginer, à l'époque, le téléphone moderne, sans parler de la radio, de la télévision et des satellites. Dans ce chapitre, nous ne traitons que des communications, à l'exclusion des transports.

En 1932, le Conseil Privé, se fondant en grande partie sur le chapitre des pouvoirs généraux, posa pour principe que le Parlement fédéral avait la compétence exclusive en ce qui concernait la réglementation et le contrôle des communications radiophoniques et le Parlement a, depuis lors, réglementé également les émissions de radio et de télévision.

La Province de Québec, qui a toujours réclame et sauvegardé jalousement sa compétence exclusive dans le domaine de l'éducation, en vertu de l'article 93 de l'AANB, a revendiqué très tôt le prolongement de cette compétence dans le domaine des communications, et adoptait en 1945 sa propre loi sur la radiodiffusion autorisant la création d'un système provincial de radiodiffusion. Néanmoins, devant le refus du gouvernement fédéral d'accorder des permis de radiodiffusion aux provinces ou aux sociétés qui leur appartenaient, le gouvernement du Québec n'allait pas plus avant, bien que la loi en question n'ait pas été abrogée.

Bien que le rapport de la Commission Fowler sur la radiodiffusion ait réaffirmé en 1957 la compétence fédérale en ce domaine, un comité consultatif du secrétaire d'État faisait, en 1965, la recommandation suivante: «Il serait bon d'accorder à l'avenir des permis de radiodiffusion à des institutions d'enseignement ou à des sociétés, même si elles sont possédées entièrement ou en partie par des gouvernements provinciaux...» (*Rapport du Comité sur la radiodiffusion*, 1965, p. 311). En 1966, le gouvernement fédéral annonçait dans un Livre blanc sur la radiodiffusion qu'il était disposé à conclure des ententes avec toutes les provinces de manière à mettre à leur disposition des installations publiques, et la Loi sur la radiodiffusion de 1968 (S.R.C. 1970) concrétise cette position en précisant: «que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être doté d'un équipement de radiodiffusion éducative» (article 31).

On voit donc que, depuis 1932 jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la radiodiffusion en 1968, une certaine évolution s'est produite; alors qu'au départ le gouvernement fédéral avait la règle exclusive du domaine des communications, il a ensuite accepté que les provinces puissent utiliser les installations fédérales dans le domaine de la radiodiffusion éducative. En outre, la Province de Québec exhumait en 1968 sa Loi sur la radiodiffusion de 1945 et créait «Radio-Québec». La position québécoise a été clairement exposée à la Conférence constitutionnelle tenue à Ottawa en février 1968 dans un mémoire présenté par le gouvernement du Québec:

Un autre domaine auquel le gouvernement du Québec attache la plus haute importance concerne les moyens d'éducation et de culture, et notamment la radio et la télévision. À l'heure actuelle, les provinces sont loin de jouer à cet égard le rôle qui devrait normalement leur revenir. Ainsi les ondes hertziennes étant contrôlées d'Ottawa, la répartition des stations de radio et de télévision s'est effectuée sur le territoire du Québec, sans que notre gouvernement puisse intervenir de quelque manière que ce soit. C'est là une situation que l'on doit à l'interprétation donnée à notre constitution par les tribunaux, et qui est inacceptable au Québec.

Les changements à effectuer, dans ce secteur, devront s'appliquer aux divers éléments qui composent ce que l'on peut appeler la radio-télédiffusion, en particulier aux organismes comme le Bureau des gouvernements de la radiodiffusion et la Société Radio-Canada. La composition de ces deux organismes doit refléter davantage la réalité biculturelle du pays.

RECOMMANDATIONS

88. L'éducation, en tant que telle, devrait continuer à relever exclusivement des gouvernements provinciaux, comme c'est le cas à l'heure actuelle, sous réserve des garanties formulées par le présent rapport en ce qui concerne les minorités.

89. Les provinces devraient créer un organisme permanent de collaboration et de coordination en matière d'éducation, et la participation du gouvernement fédéral devrait se limiter aux secteurs qui relèvent de sa compétence, c'est-à-dire en matière d'éducation des autochtones, des immigrants et des membres des forces armées et de leurs familles.

Si l'on reconnaît que, de toutes les ressources du Canada, nulle n'est plus importante que ses habitants, il s'ensuit que tous les Canadiens, quelle que soit la partie du pays ou de la province où ils vivent, devraient bénéficier des mêmes possibilités. Il en est de même pour l'éducation. Etant donné qu'elle façonne non seulement la vie des citoyens, mais aussi les multiples facettes de l'avvenir du pays, elle intéresse au premier chef le gouvernement comme ses citoyens. Le Canada est un pays fondamentalement bilingue et pluriculturel, et sa politique en matière d'éducation se doit de refléter cette diversité.

En vertu des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et sous réserve de l'article 93, ainsi que des dispositions législatives particulières au Manitoba, à la Saskatchewan et à l'Alberta et de la modification de 1949 relative à Terre-Neuve, l'éducation relève des provinces. Depuis l'adoption de l'Acte, le caractère de la population ainsi que la conjoncture économique, technologique et sociale ont beaucoup évolué, ce qui a contribué à l'établissement d'une société d'abondance, en évolution constante et à tendance urbaine. Le gouvernement fédéral a donc dû assumer un rôle indirect et limité dans le domaine de l'éducation.

De nombreux témoins ont manifesté le désir de voir le gouvernement fédéral jouer un rôle bien défini dans le domaine de l'éducation. Bien d'autres, au Québec en par-

ticulier, préconisaient au contraire le maintien ou le rétablissement de l'autorité exclusive des provinces en matière d'éducation, sans intervention des autorités fédérales. Etant donné notre régime fédéral, et surtout pour des raisons de mobilité, la grande majorité des témoins se sont exprimés en faveur d'une plus grande coordination entre divers programmes provinciaux. La plupart d'entre eux ont proposé l'élaboration d'un mécanisme qui permettrait d'obtenir entre les provinces coordination et collaboration complètes dans les politiques générales d'éducation et d'arriver à une formule qui, sans porter atteinte à la souveraineté des provinces en matière d'éducation, servirait au mieux leurs intérêts et ceux du pays tout entier.

Le Comité a examiné avec grand soin les opinions exprimées dans l'ensemble du pays et, tout en respectant les préoccupations des provinces, en particulier celles du Québec, a conclu de ses travaux que l'éducation comme telle devrait rester un pouvoir exclusif des provinces, comme elle l'est à l'heure actuelle, en vertu de l'article 93 de l'AANB. Malgré la valeur que représenterait sans conteste un rôle subordonné du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation, notamment pour la promotion du bilinguisme, nous estimons qu'il serait préférable que le Parlement fédéral poursuive ses objectifs légitimes en matière d'éducation, de culture et de recherche, au moyen des pouvoirs fédéraux existants, tel le pouvoir de dépenser, plutôt qu'au moyen d'un pouvoir dans le domaine de l'éducation qui, tout en étant subordonné, n'en serait pas moins direct.

Nous espérons que les gouvernements provinciaux poursuivront, au niveau des ministres de l'Éducation, leurs entretiens sur la collaboration et la coordination, et que ces réunions prendront un caractère plus permanent. Il serait, à notre avis, extrêmement souhaitable que les provinces créent un bureau national permanent de coopération et de coordination. Le gouvernement fédéral pourrait participer à ces réunions dans la mesure de ses pouvoirs constitutionnels dans ce domaine, en ce qui concerne les Indiens et les Esquimaux, ainsi que par l'intermédiaire du ministère de la Défense et de celui de l'Immigration.



La Loi sur le divorce (Canada) de 1968 prévoit une certaine assistance en cas de divorce, dont une pension alimentaire et l'entretien du conjoint et des enfants nés du mariage.

En matière de mariage et de divorce, le comportement social diffère dans le monde entier. Certaines sociétés considèrent le mariage presque exclusivement comme une cérémonie religieuse qui ne concerne l'État qu'accèssoirement; pour d'autres, il s'agit simplement d'un contrat social auquel l'État peut ou non s'intéresser. Au Canada, il y a différentes attitudes religieuses, morales et sociales devant le mariage et le divorce, et surtout devant le divorce mais, évidemment, les différences sont beaucoup moins marquées. Pourtant, il y en a certes eu d'importantes (peut-être moins nombreuses maintenant) d'une région à l'autre du Canada. En faisant relever du pouvoir fédéral, aux termes de l'article 91(26), la compétence législative en matière de mariage et de divorce, on a prétendu que la loi sur le divorce se prête moins aux changements. On prétend également que la loi est conçue pour répondre aux objections des groupes les moins disposés aux changements et que par ce biais, une minorité impose sa volonté à la majorité, si l'on peut dire. Par contre, si le pouvoir législatif était transféré aux provinces, les lois seraient vraisemblablement beaucoup plus étroitement liées aux valeurs sociales et morales des Canadiens de ces provinces et refléteraient beaucoup plus leurs principes sociaux. L'argument qui veut que le Canada ait une «norme nationale» en matière de divorce ne semble pas avoir beaucoup de poids.

Il est vrai que la plupart des Canadiens ont horreur des ruptures et des problèmes sociaux et familiaux qui en découlent. Mais dans ce domaine, la loi n'est souvent qu'une procédure visant à atténuer les effets d'une situation attribuable à des raisons étrangères à la loi. Le droit positif du divorce apporte un remède à ceux qui ont déjà décidé que leur mariage n'a plus aucun sens. Le fait qu'il soit assez facile d'obtenir le divorce incite très peu de gens à rompre un mariage solide; il en sera ainsi tant que la loi ne tolérera pas qu'on le demande pour des motifs futilles. Cela ne veut pas dire que dans une juridiction, on res-

A la lumière du principe général énoncé dans ce rapport selon lequel la politique sociale devrait relever au sens large des provinces, dans la mesure du possible, nous croyons souhaitable un transfert de juridiction sur les questions de «mariage et de divorce». On pourrait ainsi aborder de façon beaucoup plus systématique le droit familial au sein des juridictions provinciales ainsi qu'au sein des deux régimes juridiques en vigueur au Canada, le droit civil et le *common law*.

Si ce transfert devait avoir lieu, il faudrait bien entendu prévoir certaines protections pour les Canadiens, et particulièrement une définition commune de la notion de domicile. Il serait des plus gênant qu'un citoyen canadien marié aux yeux d'une province ne le soit pas aux yeux d'une autre! Nous sommes convaincus qu'il sera possible de résoudre les problèmes soulevés par nos recommandations dans le cadre élargi de notre loi actuelle. En rendant la loi sur le divorce plus conforme aux besoins de la collectivité où elle sera appliquée et dont nous espérons elle sera l'expression, ce transfert de compétence procurera des avantages qui compenseront les quelques inconvénients résultant de la reconnaissance des jugements de divorce entre les différentes juridictions.

# Chapitre 28—Le mariage et le divorce

## RECOMMANDATION

87. Conformément à notre principe selon lequel les provinces sont maîtresses de leur destinée en matière sociale, il faudrait céder aux Assemblées législatives provinciales la compétence en matière de mariage et de divorce, sous réserve d'une entente sur une définition commune du domicile.

Rarement la loi est-elle aussi étroitement liée à la vie du citoyen ordinaire d'un pays que lorsqu'elle le Parlement du Canada a des attributions définies en matière de « mariage et divorce ». De plus, en vertu de l'article 92(12), l'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorde aux provinces le droit exclusif d'adopter des lois relatives à la « célébration du mariage dans la province ». On a discuté à maintes reprises devant les tribunaux de l'interprétation à donner à ces attributions fédérales et provinciales.

Un des problèmes qui ont donné lieu à débat est le suivant: le pouvoir des provinces en matière de célébration des mariages se borne-t-il aux formalités par lesquelles le contrat est authentifié ou peut-il de quelque façon toucher la validité du mariage lui-même? Dans l'affaire *Marriage Legislation in Canada* (1912) A.C. 880, le Lord Chancelier Vicomte Haldane a dit à ce sujet: « En vertu du sens véritable des articles 91 et 92, la juridiction du Parlement du Dominion ne couvre pas tout le domaine de la validité. » Le Conseil privé est d'avis que l'article 91 à l'égard du mariage et permet à l'Assemblée législative provinciale d'établir des conditions de célébration qui peuvent mettre en cause la validité du contrat. » Le vicomte Haldane a ensuite ajouté:

De prime abord, ces mots semblent impliquer pour leurs Seigneuries que tout ce que signifiait ordinairement la célébration dans le régime juridique des provinces du Canada à l'époque de la Confédération doit y être inclus, y compris les conditions qui en affectent la validité.

Voici un exemple de la mise en pratique du principe du vicomte Haldane: il a été décidé dans l'affaire *Kerr* contre *Kerr et autres* [1934] R.C.S. 72 que, sans nul doute, dans l'exercice de sa compétence conférée par l'article 92(12), l'Assemblée législative d'une province peut de plein droit exiger le consentement des parents ou du tuteur d'un

mineur comme élément essentiel à la cérémonie. Comme l'a dit le juge Duff:

Je ne doute pas non plus que les consentements exigés par l'article 17(1) de la Loi sur le mariage de l'Ontario soient essentiels à la cérémonie. Ces exigences s'appliquent aux mariages célébrés en Ontario et uniquement à ceux-ci, que les futurs époux y soient domiciliés ou non. À mon avis, l'Assemblée législative s'occupe de la célébration du mariage et non de la situation légale des futurs époux.

Il a ensuite ajouté:

Ainsi, l'autorité des provinces ne se limite pas à la prescription des formalités énumérées sous la rubrique « célébration du mariage »; elle leur permet de faire respecter les règlements établis sous peine de sanctions et sous peine de voir le mariage déclaré invalide de façon absolue ou conditionnelle. Les provinces ont le pouvoir d'imposer des conditions absolues à tout mariage. Il ne faudrait toutefois pas oublier que lorsqu'il s'agit de « célébration du mariage », une province n'a pas le droit de mettre en vigueur une loi qui, en substance, se rapporte à une partie de la rubrique « mariage » ne relevant pas exclusivement de sa compétence législative.

Dans la même affaire, le juge Lamont a déclaré:

L'Assemblée législative provinciale peut donc, au moyen de mesures législatives appropriées, rendre obligatoire pour la célébration du mariage le respect de conditions préalables à la cérémonie. Par conséquent, la loi permet aussi, à mon avis, de déclarer le mariage invalide si les conditions préalables n'ont pas été remplies.

À l'heure actuelle, les Assemblées législatives provinciales ont des attributions considérables à bien des égards en matière de droit familial au Canada. Comme le souligne l'ex-professeur Bora Laskin:

Il est reconnu que le droit positif qui concerne la pension alimentaire relève des provinces... Il en est de même du pouvoir législatif relatif à l'entretien... Le pouvoir législatif des provinces pouvait aussi à la protection des enfants, à leur garde et à leur entretien, de même qu'à l'entretien des conjoints entre eux... (Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 3<sup>e</sup> édition, 1028)

L'approbation du Parlement. Il est évident que ce dernier ne serait pas disposé à déléguer à une province un pouvoir qu'il ne déléguerait pas aux autres, mais il se pourrait qu'une province veuille, par exemple, instituer un contrôle des paris hors-piste, tandis que d'autres provinces n'auraient aucun intérêt à obtenir ce pouvoir. Nous supposons que le Parlement ne déléguerait à aucune province des pouvoirs sur des questions comme l'usage de la marijuana, ce qui pourrait alors gêner les autres provinces et le gouvernement fédéral à cause de la contrebande d'une province à l'autre. Nous espérons bien sûr que les provinces seraient disposées à établir une législation uniforme dans ces secteurs de pouvoirs délégués pour lesquels l'union-formite pourrait être un élément important. Mais nous estimons que la délégation aux provinces de nombreuses attributions en matière de droit pénal serait utile car elle permettrait à leurs habitants d'avoir des lois pénales qui reflèteraient davantage l'opinion de la majorité quant à la notion de comportement socialement acceptable. Nous considérons que cette délégation représente un gain pour la démocratie, et qu'elle correspond à nos autres recommandations en faveur d'une extension du contrôle par les habitants.

Dans le domaine du droit pénal, il y a une question au sujet de laquelle la compétence fédérale devrait, selon nous, être délimitée et exercée plus clairement. Il s'agit de l'administration de la justice en matière criminelle. L'article 91(27) donne au gouvernement fédéral l'autorité judiciaire en ce qui concerne « la loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle. » D'autre part, l'article 92(14) accorde aux provinces toute compétence en ce qui concerne « l'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux. » Les attributions actuelles du gouvernement fédéral en matière de procédure criminelle sont probablement assez larges pour qu'il puisse avoir toute autorité dans les poursuites intentées en vertu des lois pénales et, à ses yeux, l'administration de cette dernière qui, actuellement incombe en grande partie aux provinces est une tolérance de sa part et non point un droit constitutionnel. Nous estimons qu'une solution constitutionnelle claire serait souhaitable et que le Parlement fédéral devrait avoir toute compétence pour faire appliquer ses propres lois.



## Chapitre 27—Le droit pénal

### RECOMMANDATIONS

85. Puisque nous croyons que chaque province devrait

pouvoir réglementer le comportement de ses citoyens en ce qui concerne, par exemple, la conduite des automobiles, l'observance du dimanche, les paris et les loteries, le Parlement fédéral devrait avoir le droit de déléguer, ne serait-ce qu'à une seule province, la compétence législative concernant tous les aspects du droit pénal.

86. Puisqu'il existe certaines ambiguïtés résultant de la

pratique actuelle, sinon de la constitution, il faudrait préciser le pouvoir fédéral en matière d'administration de la justice pénale, de telle sorte que le Parlement fédéral ait clairement et indubitablement l'autorité d'appliquer ses propres lois dans le domaine pénal.

Par suite des restrictions que le Comité judiciaire du Conseil Privé a établies à l'égard des pouvoirs généraux et des pouvoirs en matière commerciale, les pouvoirs en matière de droit pénal dont fait état l'article 91(27) sont devenus les plus étendus du gouvernement fédéral. Néanmoins, bien que ces attributions apparaissent comme exclusivement fédérales, l'article 92(15) accorde aux provinces toute compétence en ce qui concerne « l'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article ». Les provinces reçoivent également compétence en matière de prisons provinciales (article 92(6)) et en ce qui concerne l'administration de la justice dans la province (article 92(14)).

En fait, cela revient à dire qu'il existe une compétence simultanée en matière de droit pénal, les pouvoirs de la province étant plus étroits et soumis à la primauté du gouvernement fédéral dans le cas de conflits insolubles. Cette simultanéité n'est nulle part plus évidente que dans une série de décisions récentes de la Cour suprême du Canada, (*O'Grady* contre *Sparling* [1960], R.C.S. 804; *Mann* contre la *Reine* [1966], R.C.S. 238; *R.* contre *Binus* [1967], R.C.S. 594; et *R.* contre *Peda* [1969], R.C.S. 905). Afin de soutenir l'autorité judiciaire provinciale relative au délit de conduite dangereuse contre celle du gouvernement fédéral à l'égard du même délit, la Cour s'est vue finalement contrainte d'établir les degrés d'attention par trop élaborés dans le concept de la *mens rea* (culpabilité) nécessaire pour prononcer une condamnation. Nous ne contestons pas l'issue de ces causes, mais nous estimons qu'il n'y a des lors plus guère de raisons de continuer à faire croire que le droit pénal est un domaine qui relève exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. Nous avons donc dû nous demander si la constitution

devrait reconnaître explicitement les pouvoirs parallèles des provinces en matière de droit pénal qui, d'après nous, existent réellement.

A notre avis, il est une autre raison qui milite encore plus en faveur d'un rôle de la province en matière de droit pénal que l'éclaircissement de concepts et une meilleure façon de résoudre les conflits. Après tout, le droit pénal est l'expression des concepts moraux et des coutumes d'un peuple, et il est évident que l'opinion des Canadiens en matière de comportement varie énormément d'un bout à l'autre du pays, et souvent même très nettement d'une province à l'autre. Aux États-Unis, cet état de fait se concrétise par le transfert des pouvoirs principaux en matière de droit pénal aux gouvernements des États, ce qui revient à ne laisser au gouvernement fédéral que des pouvoirs supplémentaires. Nous ne pensons pas qu'un changement aussi radical soit nécessaire dans le fédéralisme canadien, mais nous ne voyons pas non plus pour quoi chaque province ne pourrait pas réglementer le comportement de ses habitants dans des domaines comme les lois relatives à la conduite des voitures, aux loteries, aux paris et à l'observance du dimanche. Par exemple, l'Ontario aimerait avoir plus de latitude en matière de paris hors-piste, et le Québec en matière de loteries et de jeux de hasard en général. Le droit fédéral laisse actuellement jusqu'à un certain point le choix à la province, mais il le fait de façon fragmentaire et limitée. Nous préconisons pour les provinces une plus grande liberté qui leur permettrait d'assurer le bon comportement de leurs habitants et de se livrer à des expériences à l'échelle provinciale.

Étant donné que les questions que nous aimerions voir passer sous l'autorité judiciaire des provinces touchent en grande partie ce que nous appelons le secteur de la réglementation, nous avons pensé recommander que les *mala prohibita* (choses mauvaises surtout parce qu'interdites) soient du ressort de la province, tout en conservant au gouvernement fédéral ses attributions exclusives à l'égard des *mala in se* (choses mauvaises en soi). La distinction entre les deux catégories n'est cependant pas toujours claire en droit pénal. De plus, la question même de la classification est souvent cause de conflit social. Par exemple, certains considèrent au plus le jeu comme un *malum prohibitum*, tandis que pour d'autres, il constitue un *malum in se*. En outre, cette distinction écarterait même la possibilité de reconnaître que le domaine des *mala in se* est du ressort des provinces.

Nous avons donc décidé de recommander, dans ce domaine précis, un pouvoir de délégation du gouvernement fédéral aux Assemblées législatives provinciales. Nous sommes d'avis que l'exercice de ce pouvoir devrait être laissé au choix d'une seule province, sous réserve de

programme. A titre d'exemple, on peut très bien concevoir que les allocations familiales versées pour le premier enfant soit différentes des prestations versées pour le deuxième, le troisième ou le quatrième enfant. De même, les Assemblées provinciales seraient libres de varier le montant des pensions de vieillesse selon le revenu du bénéficiaire.

Puisque, d'après notre proposition, le gouvernement fédéral continuerait à percevoir des impôts de tous les Canadiens et à envoyer des chèques à des gens d'un bout à l'autre du pays, les Canadiens seraient conscients de la raison d'être de cette redistribution, raison d'être que le gouvernement fédéral définit comme «le sentiment de l'unité canadienne qui est à la fois la source de la redistribution du revenu entre les habitants et les régions du Canada et le résultat d'une telle mesure».

Selon nous, il est très important de pouvoir facilement transférer les versements aux particuliers qui changent de province. Toutefois, un tel transfert ne doit pas nécessairement entraîner l'égalité des versements. Mais il intervient pour assurer la continuité du revenu à toute personne qui déménage. Les versements sont facilement transférables lorsque c'est le gouvernement fédéral qui expédie les chèques dans tout le Canada.

Notre proposition suppose que le gouvernement fédéral garderait la haute main sur les domaines d'imposition servant à financer les programmes de soutien du revenu

Pour ces raisons, nous estimons que la portée de nos propositions répond à la fois aux principes et aux besoins du pays tout entier.

Le gouvernement du Québec a souligné l'importance d'intégrer les divers programmes sur la sécurité du revenu et d'adapter chaque programme aux particularités économiques et démographiques de la province. Nous sommes convaincus que notre proposition tient compte de ce point de vue dans une large mesure. Elle répond aussi à un autre argument du gouvernement du Québec selon lequel «les mesures sociales sont directement fonction de la culture d'un peuple et lui permettent de s'exprimer collectivement». Selon nous, pour ce qui est des subventions démographiques et du revenu garanti, le total du montant versé importe relativement moins aux provinces que la répartition et les choix sociaux qu'elle nécessite. En outre, notre recommandation permet à un gouvernement provincial de créer et de financer lui-même un programme particulier répondant à un besoin particulier.

et fixerait le coût global de ces divers programmes. Elle continuerait à accorder au fédéral le pouvoir d'appliquer une politique économique efficace. En effet, il importe moins pour le gouvernement fédéral de décider qui reçoit quel montant que de fixer le montant global affecté à l'ensemble des programmes et de garder la haute main sur les domaines d'imposition qui servent à les financer. Par conséquent, notre proposition donne aux gouvernements provinciaux une plus grande souplesse par rapport à ces programmes tout en conservant au gouvernement son pouvoir d'influer sur l'économie.



La Charte de Victoria propose (dans l'article 44) d'étendre les pouvoirs que l'article 94A accorde au gouvernement fédéral aux allocations familiales, aux allocations aux jeunes et aux allocations pour la formation de la main-d'œuvre. Elle propose également la restriction suivante à l'article 45: « Il n'est pas loisible au gouvernement du Canada de proposer à la Chambre des communes des projets de loi relatifs à l'une des matières mentionnées à l'article 44, à moins qu'il n'ait, au moins 90 jours avant de faire une telle proposition, informé le gouvernement de chaque province du contenu de la législation proposée et demandé son avis. » L'article 44 de la charte correspond exactement à l'article 94A de la constitution avec en plus, les trois sujets mentionnés.

Nous accordons une importance particulière à l'article 94A et aux problèmes que pose le soutien du revenu en général, parce que cette question a fait l'objet de désaccords entre le gouvernement fédéral et les provinces, surtout la province de Québec. De fait, il semble bien que le refus du gouvernement du Québec de souscrire à la Charte de Victoria provient de son ressentiment à l'égard des articles 44 et 45.

La disposition de l'article 94A portant qu'« aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières » prête à controverse. Avait-elle pour objet d'établir la prépondérance provinciale (ce qui constituerait une innovation constitutionnelle) ou d'exclure l'application de la prépondérance fédérale? Puisque cette formule est également reprise par l'article 44 de la Charte de Victoria, nous estimons qu'il serait bon de la reformuler afin d'éviter toute ambiguïté.

À notre avis, il devrait y avoir une décentralisation plus poussée dans le domaine de la sécurité sociale afin de donner la priorité aux Assemblées législatives provinciales conformément aux recommandations précises que voici:

Premièrement, en matière de services sociaux, la compétence exclusive des Assemblées législatives provinciales devrait être maintenue.

En ce qui concerne l'assurance-revenu (y compris le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec), la compétence devrait être partagée conformément à l'article 94A de l'AANB, sauf dans les cas suivants: l'assurance contre les accidents de travail devrait continuer à relever de la compétence exclusive des Assemblées législatives provinciales; l'assurance-chômage devrait continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement canadien.

En ce qui concerne les mesures d'assistance au revenu: (1) L'assistance sociale financière (régime d'assistance publique du Canada, allocations aux aveugles, allocations aux invalides, assistance-chômage) devrait relever de la compétence exclusive des Assemblées législatives provinciales. (2) Les allocations aux anciens combattants, les allocations aux Esquimaux et aux Indiens qui vivent dans des réserves devraient continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement fédéral. (3) Le Parlement et les Assemblées provinciales devraient avoir des pouvoirs parallèles en matière de subventions démographiques comme, par exemple, la

sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et les allocations aux jeunes ainsi qu'en ce qui concerne le revenu garanti (supplément de revenu garanti) avec toutefois une prépondérance limitée des provinces quant au barème des prestations et à la répartition des subventions fédérales entre les programmes de soutien du revenu.

Plus précisément, en matière de subventions démographiques et de revenu garanti, le partage des compétences devrait se faire selon les modalités suivantes: le montant global des subventions démographiques et des paiements de revenu garanti y compris les allocations familiales, les allocations aux jeunes, les pensions de vieillesse et le supplément de revenu garanti, devrait être déterminé et financé par le Parlement fédéral (sans exclure qu'une Assemblée législative provinciale puisse créer et financer ses propres programmes). Les prestations versées aux particuliers dans le cadre des divers programmes (à l'exception des programmes particuliers créés et financés par les législatures provinciales) devraient provenir du gouvernement fédéral.

Il devrait appartenir au Parlement fédéral d'établir des normes nationales pour chacun des programmes. Chaque Assemblée provinciale devrait être libre de modifier le programme fédéral en ce qui concerne la répartition du montant global fixé par le Parlement fédéral entre les différents programmes et en ce qui concerne le barème des prestations versées aux particuliers selon le revenu, le nombre d'enfants, etc., dans le cadre de chaque programme.

Dans les provinces, les prestations versées aux particuliers dans le cadre de chaque programme ne devraient pas être inférieures à un certain pourcentage (peut-être la moitié ou les deux tiers) des prestations versées selon les normes nationales du programme établi par le Parlement fédéral. Le montant global déterminé par le Parlement fédéral devrait être réparti entre les provinces selon ce que chaque province recevrait si le projet du Parlement fédéral s'appliquait à toutes.

Par suite de cette recommandation, le Parlement fédéral fixerait le total des montants versés au titre des allocations familiales, des pensions de vieillesse, y compris les suppléments à la pension de vieillesse et les allocations aux jeunes. Toutefois, il appartiendrait aux gouvernements provinciaux de décider de quelle façon cette somme globale sera répartie entre les divers programmes et d'établir pour chacun d'eux l'échelle des prestations. Nous croyons que cette recommandation répond à la plupart des arguments avancés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

En fixant la somme globale versée aux provinces dans le cadre de ces quatre programmes de soutien du revenu, le Parlement fédéral pourrait redistribuer le revenu d'une façon plus poussée qu'il ne le fait actuellement, puisque la distribution et le financement des prestations destinées aux particuliers en vertu des quatre programmes mentionnés continueraient de relever du Parlement fédéral.

Notre recommandation permettrait une redistribution de richesses mieux adaptée aux besoins et aux particularités de chaque province, tout en laissant aux Assemblées provinciales le soin de déterminer quelle proportion du montant total sera destinée à chaque programme. Les gouvernements provinciaux pourraient s'entendre sur une formule qui, selon eux, serait la mieux adaptée à leur



RECOMMANDATIONS

81. Dans le domaine de la sécurité sociale, il devrait y avoir une décentralisation plus poussée de pouvoirs afin de donner la priorité aux provinces selon les recommandations 82, 83 et 84.

82. En matière de services sociaux, la compétence exclusive actuelle des Assemblées législatives provinciales devrait être maintenue.

83. En ce qui concerne l'assurance-revenu (y compris le Régime des rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada) la compétence devrait être partagée conformément à l'article 94A sous sa forme actuelle de l'AANB, avec les exceptions suivantes :

(1) l'assurance contre les accidents du travail devrait continuer à relever de la compétence exclusive des Assemblées législatives provinciales ;

(2) l'assurance-chômage devrait continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement canadien.

84. En ce qui concerne les mesures de soutien du revenu :

(1) l'assistance sociale financière (régime d'assistance publique du Canada, allocations aux aveugles, allocations d'invalidité, assistance-chômage) devrait relever de la compétence exclusive des Assemblées législatives provinciales ;

(2) les allocations aux anciens combattants et les allocations aux Equimaux et aux Indiens qui vivent dans les réserves devraient continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement canadien ;

(3) les subventions démographiques (pensions de sécurité de la vieillesse, allocations familiales et allocations aux jeunes) et les paiements destinés à garantir le revenu (supplément de revenu garanti) devraient faire l'objet de pouvoirs communs avec une préférence limitée accordée aux provinces en ce qui concerne le montant des prestations et la répartition des crédits fédéraux entre les différents programmes d'assurance-revenu. De cette façon, le Parlement fédéral conserverait, conjointement avec les provinces, le pouvoir d'instaurer des programmes et de verser des prestations directement aux particuliers. Toutefois, chaque gouvernement provincial aurait le droit de modifier le régime fédéral en ce qui concerne la répartition du montant global alloué par le gouvernement du mont

ment fédéral entre les différents programmes et en ce qui concerne l'échelle des montants payés aux particuliers selon le revenu, le nombre d'enfants, etc., dans le cadre de chaque programme, sous réserve que, dans chaque province, les montants qui sont versés aux particuliers pour chaque programme ne soient pas inférieurs à un certain pourcentage (peut-être la moitié ou les deux tiers) des montants qui seraient payés selon le régime provincial posé par le gouvernement fédéral.

Quant aux fonctions du gouvernement qui n'existaient pas ou qui se sont développées considérablement depuis 1867, la compétence législative doit découler de dispositions constitutionnelles qui ne traitent pas directement de ces fonctions. La sécurité sociale entre dans cette catégorie. Les dispositions qui s'appliquent le mieux à ces questions apparaissent aux paragraphes 6, 7 et 8 de l'article 92 qui accorde aux Assemblées législatives provinciales l'autorité exclusive dans le domaine des prisons publiques et maisons de correction, hôpitaux, asiles, institutions de charité, hospices ainsi que des institutions municipales ; et aux paragraphes 11 et 28 de l'article 91 qui attribue l'autorité législative au Parlement canadien dans le domaine des hôpitaux de marine et des pénitenciers.

Étant donné que l'expression «sécurité sociale» peut s'interpréter de bien des façons, précisons que, dans ce rapport, elle englobe les services sociaux (services de revenu (assurance-chômage, assurance contre les accidents et de bien-être social), les mesures d'assurance-revenu (allocations familiales, allocations aux jeunes, sécurité de la vieillesse, supplément du revenu garanti, assistance sociale financière et pensions et allocations aux anciens combattants).

Plusieurs dispositions ont été incorporées à l'AANB dans le domaine de l'assurance-revenu et du soutien du revenu. En 1940, un amendement constitutionnel a conféré au gouvernement fédéral un pouvoir exclusif dans le domaine de l'assurance-chômage. Par la suite, l'article 94A accordait en 1951 au Parlement un pouvoir législatif commun en ce qui concerne les pensions de vieillesse ; l'amendement de 1964 étendait ce pouvoir aux prestations aux survivants et aux invalides, quel que soit leur âge. L'article 94A stipule actuellement : «Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris les prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.»



(1) le gouvernement fédéral devrait avoir l'exclusivité des pouvoirs en ce qui concerne la politique étrangère, la conclusion de traités et l'échange de représentants diplomatiques et consulaires;

(2) tous les traités officiels doivent être ratifiés par le Parlement plutôt que par l'exécutif;

(3) avant de s'engager, aux termes d'un traité, à s'acquiescer d'une obligation relevant de la compétence législative des provinces, le gouvernement du Canada doit consulter le gouvernement de chaque province qui pourrait être touché par cette obligation;

(4) le gouvernement d'une province n'est pas tenu de s'acquiescer d'une obligation à laquelle le gouvernement du Canada s'est engagé aux termes d'un traité, à moins qu'il n'ait accepté de le faire;

(5) sous réserve d'un droit de veto du gouvernement du Canada quant à l'exercice de son pouvoir exclusif en matière de politique étrangère, les gouvernements provinciaux doivent avoir le droit de passer des contrats et de conclure des ententes administratives, réciproques et autres, avec des États étrangers ou des éléments constitutifs d'États étrangers, d'avoir à l'étranger leurs propres bureaux d'affaires et, d'une façon générale, de coopérer avec le gouvernement du Canada en ce qui concerne l'activité internationale de ce dernier.

Puisqu'il n'existe pas de dispositions constitutionnelles visant les traités dans les secteurs de compétence commune, le gouvernement fédéral a souvent signé des conventions internationales sous la réserve qu'il ne les acceptait que dans la mesure où la compétence constitutionnelle fédérale était en cause. En certains cas, il a pu obtenir le consentement des gouvernements provinciaux pour ratifier ces traités; c'est le cas de la récente Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale qui a néanmoins nécessité cinq ans de négociations fédérales-provinciales.

En outre, un problème grave s'est posé en ce qui concerne les initiatives internationales des provinces en matières commerciale et culturelle, la situation s'étant pourtant quelque peu améliorée suite à la volonté du gouvernement fédéral de signer avec des États étrangers des « traités-cadres » qui donnaient lieu par la suite à des accords corollaires entre l'état intéressé et une province du Canada. Un traité de ce genre fut conclu en 1965 avec la France afin de permettre au Québec et à la France de conclure par la suite des accords culturels. Il s'agit cependant d'une solution fragmentaire à un problème général.

Nous recommandons que l'article 132 de l'Acte de l'A-mérique du Nord britannique soit remplacé par des dispositions qui traduisent les principes suivants:



# Chapitre 25—Les Relations Internationales

## RECOMMANDATIONS

75. L'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique devrait être abrogé.

76. La constitution devrait préciser que le gouvernement fédéral possède la compétence exclusive en ce qui concerne la politique étrangère, la conclusion de traités et l'échange de représentants diplomatiques et consulaires.

77. Tous les traités officiels devraient être ratifiés par le Parlement plutôt que par l'exécutif.

78. Avant de s'engager, aux termes d'un traité, à s'acquiescer d'une obligation relevant de la compétence législative des provinces, le gouvernement du Canada devrait consulter le gouvernement de chaque province qui pourrait être touché par cette obligation.

79. Le gouvernement d'une province devrait conserver la liberté de ne pas s'acquiescer d'une obligation à laquelle le gouvernement du Canada s'est engagé aux termes d'un traité, à moins qu'il n'ait accepté de le faire.

80. Sous réserve du droit de veto du gouvernement du Canada quant à l'exercice de son pouvoir exclusif en matière de politique étrangère, les gouvernements provinciaux doivent avoir le droit de passer des contrats et de conclure des ententes administratives, rétroactives et autres avec des États étrangers ou des éléments constitutifs d'États étrangers, d'avoir à l'étranger leurs propres bureaux d'affaires et, d'une façon générale, de coopérer avec le gouvernement du Canada en ce qui concerne l'activité internationale de ce dernier.

La conclusion d'un traité est l'étape finale d'une série de négociations entre deux ou plusieurs États dont la souveraineté est reconnue sur le plan international. Pour une fédération, ce pouvoir de conclure des traités est la manifestation de relations intérieures complexes qui n'ont pas leur pendant dans les États unitaires. Pour le Canada, la situation est encore plus complexe que dans le cas de la plupart des autres États fédéraux, puisqu'aucune disposition constitutionnelle ne régle la question des compétences.

Certes, c'est le Statut de Westminster de 1931 qui a soulevé au Canada la question relative à la compétence en matière de relations internationales, mais celle-ci a revêtu un caractère politique de plus en plus important depuis que le Québec a manifesté son désir de nouer des relations à l'étranger, avec les pays francophones notamment. Il y a peu de temps encore, l'activité internationale du

Canada donnait à l'étranger une image reflétant presque exclusivement l'aspect anglo-saxon et anglophone du pays. Les inquiétudes du Québec et la nouvelle politique fédérale relative au bilinguisme du gouvernement ont amené un accroissement des relations avec les pays francophones et ont fait en sorte que le Canada se présente davantage à l'étranger comme un pays bilingue. Toutefois, sur le plan juridique les problèmes en ce domaine n'ont pas encore été réglés.

La règle internationale courante veut que tous les gouvernements, y compris les fédérations, aient une seule personnalité internationale et que le gouvernement central ait le dernier mot, même lorsqu'une certaine latitude est accordée aux gouvernements régionaux dans les affaires internationales. La convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 a consacré cette personnalité internationale unique.

La plupart des constitutions fédérales donnent au gouvernement central pleins pouvoirs en matière de relations internationales. Certaines constitutions, comme celle de l'U.R.S.S., accordent aux gouvernements régionaux une certaine participation, mais celle-ci est surtout symbolique et ne tient compte de la structure politique interne. D'autres fédérations, l'Allemagne de l'Ouest notamment, accordent à leurs gouvernements régionaux le droit de conclure des traités dans leurs sphères de compétence, mais ce droit est assorti de certaines restrictions. Toutefois, ce pouvoir a tendance à tomber en désuétude.

La constitution canadienne ne parle pas du tout de la conclusion des traités, sauf dans un contexte colonial. L'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule que: «Le Parlement et le Gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.» Puisque le Statut de Westminster de 1931 a mis fin à la participation du Canada à l'Empire britannique, le seul pouvoir officiel en matière de traités que renferme notre constitution est une disposition périmée.

Les gouvernements parlementaires ont toujours considéré le droit de signer et de ratifier les traités comme une prérogative de l'exécutif. Cependant, pour entrer en vigueur, certains traités doivent être ratifiés par le Parlement. Or, lorsque l'objet de ces traités relève en tout ou en partie de la compétence d'une province, ils doivent également être ratifiés par l'Assemblée législative de la province intéressée.

dans le monde et défenseur de nos droits internationaux, ait droit de propriété sur les zones sous-marines.

En outre, les revenus provinciaux provenant des ressources naturelles sont, depuis 1967, inclus dans la formule de péréquation. C'est là un fait dont il faut tenir compte lorsqu'on examine la question du partage entre le gouvernement fédéral et le gouvernement d'une province des revenus qui découlent des droits miniers sous-marins. En ce qui concerne la part des revenus qui revient aux provinces, on peut affirmer que, dans la plupart des cas, celles-ci bénéficieront toutes directement ou indirectement, grâce à la formule de péréquation, de toute exploitation des ressources minérales sous-marines du Canada. Par contre, dans la plupart des cas, il en résultera pour le gouvernement fédéral des dépenses supplémentaires, car il devra verser aux gouvernements provinciaux des subventions de péréquation accrues. À cause de cela et du fait que les droits miniers sous-marins devraient servir, dans une certaine mesure, à atténuer les disparités régionales, nous estimons que le gouvernement fédéral devrait obtenir sa part de ces revenus.

Par ailleurs, il est tout à fait naturel que les provinces côtières aient part aux bénéfices. Ce sont là des questions qui ne découlent pas de principes naturels, mais qui dépendent plutôt de critères arbitraires. Jusque en 1930, alors qu'il avait fini par céder ce titre aux provinces, le gouvernement fédéral avait droit de propriété sur les ressources minérales de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan. C'est grâce à la cession de ces droits que l'Alberta est devenue l'une des provinces nanties du Canada et que l'économie de la Saskatchewan a pris un essor considérable. Les provinces démunies de l'Atlantique pourraient de semblable manière bénéficier d'une décision du gouvernement fédéral qui leur céderait une bonne partie des bénéfices découlant de l'exploitation des ressources sous-marines.

Néanmoins, nous ne proposerions pas de disposition constitutionnelle quant à la formule de partage des bénéfices. Nous sommes bien d'accord avec le gouvernement fédéral pour dire que 50% de ceux-ci devraient revenir aux provinces mais, selon nous, la transaction devrait se faire directement entre le gouvernement fédéral et la province côtière intéressée, plutôt qu'au moyen d'une caisse

Étant donné les prétentions historiques de la Nouvelle-Ecosse sur l'île de Sable, nous estimons que le gouvernement fédéral devrait renoncer à toute prétention sur les droits de propriété afférents aux terres ou aux ressources minérales de l'île de Sable et nous recommandons que la nouvelle constitution la reconnaisse comme partie intégrante de la province de la Nouvelle-Ecosse.

Comme nous l'avons déjà dit, même sans caisse nationale commune, il y aura de toute façon une certaine répartition des revenus grâce à la formule générale de péréquation et au partage des revenus effectué par le fédéral. La part des provinces côtières devrait être proportionnelle aux revenus tirés de la partie des terres submergées adjacente à la province. Cette formule pourrait parfois désavantager une province ou une autre, mais il nous semble que chacune d'elles pourrait ainsi être certaine de profiter de tous les revenus que produiraient les ressources adjacentes à son territoire et la présence d'un marché ouvert.



# Chapitre 24—Les droits miniers sous-marins

## RECOMMANDATIONS

72. Le gouvernement fédéral devrait avoir les droits de

propriété sur le lit de la mer au large des côtes jusqu'à la limite des eaux sur lesquelles la souveraineté canadienne est reconnue internationale-

ment; en outre, le Parlement fédéral devrait posséder l'entière compétence législative en cette

matière.

73. Aucune disposition constitutionnelle ne devrait pré-

voir le partage des bénéfices résultant de l'exploita-

tion des ressources du fond de la mer. Néanmoins,

nous soutenons que le gouvernement fédéral devrait

partager à parts égales les bénéfices provenant de

l'exploitation des fonds marins avec la province

côtière adjacente plutôt qu'avec toutes les

provinces.

74. La constitution devrait reconnaître que l'île de Seble

fait partie de la province de la Nouvelle-Écosse.

La question de la souveraineté sur les fonds marins et le

plateau continental adjacents aux terres émergées d'un

pays est plus récente encore en droit national qu'en droit

international. En droit international, l'usage à longtemp-

ps manière a accordé à la province côtière, à l'ouest, le lit de

la mer entre l'île de Vancouver et le continent, et à l'est, de

vastes zones sous-jacentes à la baie de Fundy, au détroit

de Northumberland et au passage Jacques-Cartier, ainsi

que, dans chaque cas, les zones adjacentes aux îles situées

au large des côtes.

On peut se rendre compte de l'ampleur du problème si

l'on considère que les zones du plateau continental adja-

centes au Canada équivalent, d'après les évaluations

qu'on a faites, à près de 40% de la superficie totale du

territoire canadien, et qu'elles renferment sans doute des

ressources minérales importantes, en particulier du

pétrole et du gaz naturel. On comprend dès lors que les

provinces n'aient pas accueilli favorablement la proposi-

tion du gouvernement fédéral.

suprême, que rien dans ces conclusions ne vaut unique-

ment pour la Colombie-Britannique, et que le gouverne-

ment fédéral exerce des droits absolus sur les terres sub-

mergées situées au-delà des limites de basse mer de toutes

les provinces.

Cette décision ayant créé beaucoup de mécontentement

parmi les provinces côtières, le gouvernement fédéral a

proposé, en décembre 1968, de leur accorder le droit de

gestion sur toute zone sous-marine située entre la côte

elle-même et les lignes administratives que l'on tracerait

au large des côtes, aux fins de l'exploitation des ressur-

ces minérales. Le gouvernement fédéral leur céderait tous

les revenus tirés des ressources minérales des terres sub-

mergées situées en deçà de ces lignes. Il détiendrait lui-

même les droits miniers relatifs aux zones sous-marines

situées au-delà des lignes administratives, mais les reve-

nus provenant des ressources en question seraient depo-

sés dans une caisse nationale commune et la moitié de ces

revenus mis en commun serait placée à la disposition des

provinces intéressées.

Pour plus de certitude, le gouvernement fédéral propo-

sait que l'on trace des lignes administratives selon la

méthode du graticule géodésique. On les tracerait de

manière à accorder à la province côtière, à l'ouest, le lit de

la mer entre l'île de Vancouver et le continent, et à l'est, de

vastes zones sous-jacentes à la baie de Fundy, au détroit

de Northumberland et au passage Jacques-Cartier, ainsi

que, dans chaque cas, les zones adjacentes aux îles situées

au large des côtes.

On peut se rendre compte de l'ampleur du problème si

l'on considère que les zones du plateau continental adja-

centes au Canada équivalent, d'après les évaluations

qu'on a faites, à près de 40% de la superficie totale du

territoire canadien, et qu'elles renferment sans doute des

ressources minérales importantes, en particulier du

pétrole et du gaz naturel. On comprend dès lors que les

provinces n'aient pas accueilli favorablement la proposi-

tion du gouvernement fédéral.

A notre avis, l'orientation qu'indique la proposition du

gouvernement fédéral est la bonne: la province intéressée

et le gouvernement fédéral devraient participer tous deux

au partage des revenus de ces terres submergées, même si

la gestion de celles-ci devrait de préférence être du ressort

du fédéral. C'est grâce aux efforts du gouvernement cen-

tral que le Canada a des droits sur ces terres: citons à titre

d'exemple la participation du Canada à la Conférence de

1958 sur le plateau continental et la revendication d'une

mer territoriale de 12 milles formée par le gouverne-

ment fédéral en 1970. Ce n'est que grâce à d'autres initiati-

ves fédérales de ce genre que le Canada pourrait acquérir

des droits plus étendus encore. Il est donc partiellement

naturel que le gouvernement fédéral, symbole du Canada

72. Le gouvernement fédéral devrait avoir les droits de

propriété sur le lit de la mer au large des côtes jusqu'à la limite des eaux sur lesquelles la souve-

raineté canadienne est reconnue internationale-

ment; en outre, le Parlement fédéral devrait posséder l'entière compétence législative en cette

matière.

73. Aucune disposition constitutionnelle ne devrait pré-

voir le partage des bénéfices résultant de l'exploita-

tion des ressources du fond de la mer. Néanmoins,

nous soutenons que le gouvernement fédéral devrait

partager à parts égales les bénéfices provenant de

l'exploitation des fonds marins avec la province

côtière adjacente plutôt qu'avec toutes les

provinces.

74. La constitution devrait reconnaître que l'île de Seble

fait partie de la province de la Nouvelle-Écosse.

La question de la souveraineté sur les fonds marins et le

plateau continental adjacents aux terres émergées d'un

pays est plus récente encore en droit national qu'en droit

international. En droit international, l'usage à longtemp-

ps manière a accordé à la province côtière, à l'ouest, le lit de

la mer entre l'île de Vancouver et le continent, et à l'est, de

vastes zones sous-jacentes à la baie de Fundy, au détroit

de Northumberland et au passage Jacques-Cartier, ainsi

que, dans chaque cas, les zones adjacentes aux îles situées

au large des côtes.

On peut se rendre compte de l'ampleur du problème si

l'on considère que les zones du plateau continental adja-

centes au Canada équivalent, d'après les évaluations

qu'on a faites, à près de 40% de la superficie totale du

territoire canadien, et qu'elles renferment sans doute des

ressources minérales importantes, en particulier du

pétrole et du gaz naturel. On comprend dès lors que les

provinces n'aient pas accueilli favorablement la proposi-

tion du gouvernement fédéral.

Au Canada toutefois, jusqu'en novembre 1967, lorsque

la Cour suprême du Canada a donné son avis consultatif à

ce sujet, il n'y avait jamais eu, au point de vue juridique,

de déclaration officielle sur les positions respectives des

divers gouvernements en ce qui concerne le sous-sol au

large des côtes. L'avis de la Cour suprême, au sujet des

zones maritimes adjacentes aux côtes du Pacifique, était

que le gouvernement fédéral avait, entre autres droits, des

droits de propriété sur toute la région sous-marine située

au-delà des limites historiques de la Colombie-Britanni-

que, déterminées comme étant la laisse ordinaire de basse

mer. Il est clair, d'après le raisonnement suivi par la Cour



Mais, comme vous l'avez mentionné, le Comité de la constitution devrait étudier cette question et présenter un rapport. Le cabinet vous serait certainement très reconnaissant de lui faire part de votre opinion à ce sujet. (3.18:25)

Lorsqu'on envisage d'accorder un gouvernement res-

ponsable ou le statut de province à un territoire, ses

ressources financières ne doivent pas être considérées

comme le seul facteur déterminant. Il ne fait aucun doute

que, dans le Nord, certaines personnes estiment qu'il y a

d'autres facteurs tout aussi importants, dont le moindre

n'est pas la participation démocratique de tous les Cana-

diens à tous les niveaux du gouvernement. Même le gou-

vernement du Canada a déclaré qu'il ne « considère pas

les ressources financières du territoire comme un critère

absolu de développement politique ». (3.18:16) Il ne s'agit

donc pas d'une divergence de principe. D'après les témoi-

gnages que nous avons entendus, il semble même que tout

le problème se réduit presque à une question de comptabi-

lité. On nous a dit, au Yukon en particulier, que les don-

nées du gouvernement du Canada ne tenaient pas compte

de toutes les recettes qui proviennent du territoire. Le

ministre a répondu en ces termes :

Nous entendons parfois dire qu'on ne sait pas trop à

quoi s'en tenir au sujet de la situation financière du

Yukon parce que le gouvernement ne veut pas divul-

guer ces informations. Je puis vous assurer que c'est

faux. Toutes les données sont mises à la disposition du

public, mais nous devons admettre que la question du

financière est complexe et, de ce fait, difficile à inter-

prêter. J'ai essayé de donner un peu plus de précisions

à ce sujet en novembre 1969. Je crois qu'il serait bon

de réétudier la question aujourd'hui et de souligner

que les données financières sont à la disposition du

public s'il désire les examiner.

Les prévisions de dépenses du gouvernement terri-

torial pour l'année financière 1970-1971 s'élèvent à

plus de 25 millions de dollars. Les recettes propre du

Yukon constitueront 5 millions et demi de cette

somme. Le gouvernement fédéral versera 6,7 millions

au titre des programmes à frais partagés semblables

à ceux qu'il a adoptés avec les provinces. Les quelque

13 millions qui restent proviennent du Trésor fédéral.

De cette somme, environ 2 millions pourraient être

considérés comme les dégrevements sur l'impôt des

particuliers et des sociétés dont le Yukon pourrait

bénéficier s'il était une province.

Cela ne reflète toutefois pas fidèlement la réalité si

l'on considère que le gouvernement fédéral assume les

fraîs des services de nature provinciale au Yukon. Il y

a, par exemple, les frais de tribunaux et d'entretien de

la Gendarmerie royale qui représentent environ un

million et quart de dollars. Le gouvernement verse en

outre une somme de près de \$500,000 à titre de sub-

vention pour les soins quotidiens donnés à l'hôpital

général de Whitehorse. Les ministères fédéraux inté-

ressés assument la totalité des coûts de construction

de nouvelles routes et d'autres services de type pro-

vincial au Yukon. (3.18:6)

Le ministre a alors fourni au Comité une ventilation des

recettes et il a extrapolé en disant que, si le Yukon était

Bien entendu, et nous le répétons, la capacité fiscale

n'est pas un critère absolu. Toutefois, compte tenu d'une

population clairsemée, d'une infrastructure en voie de

développement, et des besoins particuliers des autochto-

nes des deux territoires, on se rend compte des difficultés

que pose une accession immédiate à l'autonomie complète

et au statut de province. Si on ajoute à ces facteurs les

problèmes de communication très réels d'origine naturelle

ou non, qui existent dans le Nord du Canada, on com-

prend qu'il est extrêmement difficile d'établir un

calendrier.

Il faut dire en effet que les témoins des territoires, et

notamment ceux du Yukon, n'ont pas exigé l'accession

immédiate à l'autonomie ni au statut de province. La

plupart des témoins ont insisté pour qu'on dresse un

calendrier de l'évolution constitutionnelle, et que les critè-

res en soient énoncés dans la constitution, de sorte qu'au

moment où un territoire satisfait à ces critères, l'auton-

omie complète et le statut de province s'ensuivraient auto-

matiquement. Cette méthode pose des problèmes prati-

ques considérables. Si tous les critères étaient énoncés

dans la constitution (à condition qu'on puisse s'entendre à

leur propos avec certitude), il pourrait arriver qu'un terri-

toire satisfasse à tous sauf un. Il faudrait peut-être alors

apporter une modification à la constitution pour changer

seul critère. Cette méthode manque en soi de souplesse.

D'autre part, il n'est pas rassurant pour les Canadiens du

Nord d'abandonner leur évolution constitutionnelle future

à un processus entièrement évolutionnaire.

La meilleure méthode, selon nous, serait que le gouver-

nement du Canada prenne envers ses habitants du Nord

les engagements suivants : l'objectif de la politique nord-

que est de favoriser, pour les territoires, l'achèvement

vers l'autonomie complète et le statut de province; les

politiques administratives et législatives ayant trait à la

structure du gouvernement dans le Nord devraient être

éprouvées en fonction de cet objectif et en favoriser la

réalisation.

En définitive, en tenant compte de la relation spéciale

qui existe entre le Parlement du Canada et les Territoires,

l'accession de ces derniers au statut de province devrait

l'article 2 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de

1871, à condition qu'aucun territoire ne devienne province

sans y avoir consenti. En outre, il faudrait alors adopter

des dispositions quant à l'influence que les territoires

exerceront sur la modification constitutionnelle et sur la

forme relative au pouvoir de dépenser.

Afin d'améliorer les communications entre Ottawa et

les territoires, au niveau parlementaire, nous proposons

que chacun des deux territoires soit immédiatement

représenté au Sénat. Or, puisque la règle constitutionnelle

fédérale que de sénateurs, la nomination, pour chacun

des territoires, de deux sénateurs porterait par consé-

quent à deux le nombre de députés à la Chambre des

communes de chaque territoire.

Je n'ai pas encore envisagé de frontières politiques pour les provinces du Nord. Nous pourrions réunir le Yukon et le district de Mackenzie. La région du Grand lac des Esclaves pourrait constituer une province à elle seule. L'évolution du Nord du Canada décidera seule, à mon avis, si nous aurons une province ou quatre. Je ne peux donc pas vous donner de réponse précise quant à l'étendue, au nombre ou aux différences possibles. Je peux simplement vous dire qu'à mon avis, au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, il faudrait avoir comme objectif la création de provinces qui feront partie du Canada. (3.86:36)

Ces extraits des témoignages indiquent qu'aucun accord unanime ne s'est fait sur la question du statut de province pour les territoires et encore moins sur le moment auquel il serait opportun de le leur accorder. Ce statut aurait de nombreuses répercussions. Il semblerait cependant que la capacité du territoire à puiser dans ses propres ressources ses moyens d'existence en tant que province soit le sujet de préoccupation le plus important. Il faut aussi tenir compte de la faible population du territoire et des dépenses supplémentaires qu'occasionnent les services de type provincial à dispenser dans le Nord. Pour certains Canadiens du Sud, la concession du statut de province constitue un avantage économique trop élevé, non pour l'instant, mais du moins à long terme, pour les résidents du Nord canadien.

En ce qui a trait aux territoires du Nord, je doute quant à moi qu'il faille leur accorder le statut de province étant donné leur situation démographique actuelle, car il deviendrait fort attrayant de vivre dans ces territoires. Si toutes les ressources venaient à leur être données, ils pourraient presque toucher des dividendes et prendre leur retraite sur-le-champ.

Il faut que ces territoires continuent d'être gouvernés par Ottawa en tant que territoires, ou que certaines dispositions soient prises en vue de leur autonomie ou d'une union quelconque. Je ne crois pas que l'autonomie des territoires soit, à court terme, une bonne affaire pour le reste du Canada ni même partiellement applicable à ces territoires. (3.1:18)

D'autre part, nous avons entendu certains Canadiens du Sud manifester leur sympathie aux aspirations des Canadiens du Nord qui souhaitent une plus grande participation au gouvernement de cette partie du Canada qui est la leur.

### C. Le contrôle des ressources naturelles

Ce n'est que dans ce contexte que le citoyen ordinaire peut comprendre ce que représente pour les aspirations constitutionnelles du Yukon le vol de notre patrimoine naturel par ordre de fonctionnaires d'Ottawa. En d'autres termes, sans les revenus que procurent nos ressources naturelles, nous ne pourrions jamais nous autofinancer comme le font les provinces. Nos ressources naturelles sont vitales parce qu'elles accèdent à nos ressources naturelles, il est presque certain que nous ne pourrions réclamer l'autonomie et nous ne pourrions jamais réclamer l'autonomie au gouvernement fédéral afin d'assurer notre subsistance. Nous serons toujours sous-développés parce que nous n'aurons pas les revenus nécessaires à notre expansion. En plus, notre situation ressemblera à celle du Canada, en ce que nous céderons toujours le contrôle de nos ressources naturelles à des étrangers en échange de fonds pour l'ex-

panion de notre région, perdant ainsi notre emprise petit à petit sur la région que nous mettons en valeur, parce que ce sont d'autres qui fournissent les capitaux et ils exigent une participation toujours plus accrue. Nous demeurons toujours une colonie sur le plan économique. (2.16:60)

Je crois que ce sont les gouvernements provinciaux qui détiennent les droits miniers des provinces et il me semble vraiment étrange que le Parlement du Canada puisse déterminer les droits miniers des Territoires du Nord-Ouest et déclarer que ce sont ceux de tous les Canadiens. À mon avis, quelle que soit la forme de gouvernement adoptée dans les territoires, y compris le statut de province, il faudrait stipuler que dans les territoires, les droits miniers et même les minéraux devraient faire partie des territoires et être utilisés au profit de ceux qui vivent et travaillent dans le Nord. (3.86:39)

J'estime enfin que le contrôle devrait naturellement revenir à la population qui détient ces ressources. Nous devrions toutefois établir d'abord clairement à qui elles appartiennent.

On nous a déjà déclaré que les ressources du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest appartiennent au gouvernement fédéral. Bien que l'on se soit servi de l'expression «peuple du Canada», cela signifiait, à mon avis, le gouvernement fédéral. Il importe de souligner que nous ne parlons pas de contrôle mais bien de propriété. On refuse à la population du Yukon la propriété de ses ressources naturelles et c'est la seule région du Canada où une telle chose se produit. Il ne viendrait à l'idée de personne de faire une telle proposition dans une province de peur d'être fusillé. Au Yukon, toutefois, on semble s'en tirer impunément.

Je voudrais d'abord donner mon opinion personnelle sur le contrôle. J'exige que le gouvernement fédéral fasse, dans les plus brefs délais, une déclaration très nette stipulant que les ressources du Yukon nous appartiennent et qu'il les garde en dépôt à notre intention. Je veux bien permettre au gouvernement fédéral de contrôler ces ressources jusqu'à ce que nous puissions les prendre en charge et les exploiter. D'ici là, j'accepterais cette ingérence du gouvernement fédéral pendant une période de transition.

Ce n'est pas la première fois qu'une telle chose se produit au cours de notre histoire. Le Manitoba, la Colombie-Britannique, toutes les provinces de l'Ouest sont passées par là. On n'a jamais contesté que la propriété des ressources appartenait à la population vivante soit à l'intérieur de la province, soit dans la région même. (2.16:66)

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a exposé la position du gouvernement fédéral à ce sujet de la manière suivante:

J'ai demandé ce que nous ferions des ressources. Allons-nous les garder en fidéicomis pour la population du Nord ou doivent-elles revenir à l'ensemble de la population du Canada? C'est une question prioritaire. On a fait des propositions à ce sujet; certains croient que tous les Canadiens devraient en profiter alors que d'autres estiment que nous devrions les garder en fidéicomis pour la population des Territoires du Nord-Ouest. Jusqu'à présent, le gouvernement a adopté une position assez neutre: nous ne les gardons pas en fidéicomis et nous n'avons pris aucune décision définitive à long terme.



## B. Le statut de province

De nombreux habitants du Yukon ont exprimé le désir de voir leur territoire régi en fin de compte par un système constitutionnel équivalent à celui des provinces.

Pendant une période encore indéterminée, il importe d'assurer l'industrie minière que les fonds du gouvernement fédéral seront disponibles pour mettre sur pied l'infrastructure nécessaire à l'exploitation de nouvelles mines, comme, par exemple, des aménagements routiers, énergétiques, urbains, etc. A mesure que s'accroît l'importance économique du Yukon, une telle assurance pourrait être donnée graduellement au niveau territorial. (2.14:7)

J'aimerais rappeler l'un des objectifs du mémoire, éviter de fixer une échéance à l'accession du territoire au statut de province. Cette décision devrait revenir de préférence à nos hommes politiques locaux. Le mémoire vise néanmoins à présenter une formule de transition; d'abord, l'administration au Yukon de toutes les questions concernant le Yukon, et, deuxièmement, l'accession au statut provincial à une période ultérieure encore indéterminée. (2.14:25)

En général, notre mémoire nous permet difficilement d'accepter que soit fixé un moment précis de l'évolution du territoire auquel, à la suite de sa demande, celui-ci accéderait au statut de province. Nous estimons que les articles actuels de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871 sont encore les rouages permettant l'obtention du statut provincial. La question est traitée comme il a été mentionné dans le mémoire sans établir d'objectif précis quant à la population, à la production territoriale brute ou à l'ensemble des recettes locales du gouvernement, puis qu'aucun de ces facteurs ne permet de trancher la question. De plus, compte tenu de la théorie selon laquelle tout citoyen peut avoir recours à toute institution démographique, il ne semble pas que l'établissement d'objectifs artificiels soit opportun. (2.16:35)

Je crois que le moment est venu pour le Yukon de prendre ses propres affaires en main et d'accéder au statut de province. Quelqu'un a fait la remarque que le Yukon n'est pas prêt. C'est une remarque ridicule pour la simple raison que nous n'avons jamais d'industrie au Yukon si nous n'avons pas le statut de province. A l'heure actuelle, il y a des sociétés minières disposées à ouvrir des mines très bientôt. Mais ce n'est pas suffisant. Il nous faut autre chose que des sociétés minières; il nous faut attirer à nous l'industrie en général. (2.13:7)

[De la salle] Je ne crois pas à la possibilité d'élections complètes pour tous les postes de l'administration au Yukon. Y a-t-il déjà eu un membre nommé qui n'ait pas été à la hauteur de la situation?

[Témoin] Monsieur le président, le mémoire ne cherche pas à critiquer. Il cherche à présenter une proposition de réforme constitutionnelle pour des raisons constitutionnelles. Je crois que la réponse est tout simplement non.

[De la salle] Je crois que certaines personnes nommées par le gouvernement fédéral font du meilleur travail que d'autres qui pourraient être élus ici. (2.16:50)

Les Territoires du Nord-Ouest ont un statut colonial, c'est-à-dire qu'ils sont gouvernés par un commissaire et un conseil dont une partie des membres sont élus. Nous ne sommes pas insatisfaits de cette situation, mais nous croyons en un meilleur fonctionnement du gouvernement et nous demandons donc dans le plus bref délai possible la mise sur pied d'un programme établissant la parité avec le reste du Canada et un gouvernement des territoires pleinement responsable, et nous demandons que des membres élus fassent partie à brève échéance du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest comme cela vient d'être instauré au Yukon (3.87:7).

J'approuve la proposition qu'a faite le ministre préconisant la nomination par le conseil territorial de deux membres du comité exécutif présidé par le commissaire et travaillant de concert avec le commissaire, les deux commissaires adjoints et deux représentants élus au comité. C'est une proposition qui ne ressort pas des dispositions de la Loi sur le Yukon et par cela même il en résulte que le ministre ou le commissaire sur ordre du ministre a le droit d'abolir ce comité exécutif qu'il a institué quand il le désire (2.16:17).

Ces remarques ont été faites à la lumière de la loi qui régit actuellement le territoire du Yukon. Celle-ci prévoit que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le gouverneur en conseil ont le droit de donner des temps à autre des directives au commissaire du Territoire du Yukon sur la façon de gouverner ce dernier. Le commissaire est nommé par le ministre. Le conseil territorial n'est juridiquement qu'un organe consultatif. Deux des sept membres élus du conseil siègent au comité exécutif avec trois membres nommés soit: le commissaire, qui est le président, et deux commissaires adjoints. Le commissaire doit consulter le comité exécutif et attacher à ses avis toute l'attention voulue. Les deux membres élus du comité exécutif ont la responsabilité administrative «organique» de deux départements du gouvernement territorial, responsabilité analogue à celle des ministres fédéraux ou provinciaux. Rien n'oblige toutefois le comité exécutif à démissionner si ses décisions ne reçoivent pas l'appui d'une majorité des membres du conseil territorial. Il n'y a, au sens constitutionnel du terme, aucun gouvernement responsable au Yukon, ni d'ailleurs dans les Territoires du Nord-Ouest. Au contraire de celui du Territoire du Yukon, le comité exécutif des Territoires du Nord-Ouest n'est pas encore un organe représentatif.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a résumé en ces termes, à l'intention du Comité, son opinion sur la question du Yukon.

J'estime que l'évolution la plus sage serait de permettre au gouvernement territorial de se développer à partir du nouveau comité exécutif qui assume la responsabilité des questions qui ressortissent à sa compétence législative. Je ne saurais prédire pour l'instant la forme que revêtira l'évolution constitutionnelle. Toutefois, j'aborde cette question avec souplesse et sur un plan expérimental, et je laisse la porte ouverte à des modifications subséquentes à la lumière des enseignements ultérieurs et de l'expansion démographique et économique du Yukon. (3.18:8)



Le premier gouvernement du territoire comprenait un commissaire ainsi qu'un conseil d'au plus six membres nommés par le gouverneur en conseil dont le rôle était d'assister le commissaire dans l'administration du territoire. Faisaient également partie du conseil les juges de la cour territoriale qui étaient également nommés par le gouverneur en conseil. Le commissaire en conseil détenait des pouvoirs législatifs semblables à ceux du lieutenant-gouverneur et de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. En 1899, la Loi sur le Yukon était modifiée et le nombre des membres du conseil était porté à huit par l'adjonction de deux membres élus pour un mandat de deux ans. En 1902, une nouvelle disposition permit d'ajouter trois autres membres élus au conseil qui passait donc de huit à onze membres.

En 1908, un conseil entièrement élu de dix membres fut constitué dont le commissaire était exclu. En 1918, le gouverneur en conseil obtint, grâce à une modification à la Loi sur le Yukon, le pouvoir d'abolir le conseil élu et de le remplacer par un conseil nommé composé d'au moins deux membres. Après plus ample réflexion cependant, on modifia à nouveau la loi en 1919 pour que le Conseil compte trois membres élus. De 1919 à la fin de la seconde guerre mondiale, le gouvernement territorial n'a subi pratiquement aucune modification. L'augmentation de la population et la prospérité croissante justifiaient en 1951 l'élargissement du conseil, qui fut ainsi porté à cinq membres élus.

Entre 1908 et 1960 s'est élaborée une forte tradition de séparation des deux pouvoirs, l'exécutif et le législatif. De fréquents malentendus et parfois des impasses ont divisé les deux secteurs du gouvernement. Une amélioration se produisit dès 1960, lorsque fut levée l'interdiction de la présence du commissaire au conseil et que fut institué le comité consultatif des finances composé de trois membres du conseil, ce dernier ayant pour tâche d'examiner les prévisions budgétaires du territoire avant leur présentation au conseil.

En 1965, d'autres changements furent apportés. On institua un comité de planification du budget comprenant les trois membres du comité consultatif des finances et trois hauts fonctionnaires de l'administration territoriale. C'est ainsi que le comité de planification du budget établit les prévisions budgétaires de chaque département avec les chefs de département. Apparaissant, le comité consultatif des finances se contentait d'examiner ces prévisions budgétaires établies par les chefs de département et approuvées par le commissaire. Le Comité étudie maintenant les prévisions budgétaires et les membres élus du conseil participent effectivement à leur rédaction. Nous reviendrons plus loin sur d'autres considérations à propos d'un comité exécutif.

Comme pour le Yukon, les premiers temps du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest se confondent avec ceux des provinces des Prairies. Lorsque la Saskatchewan et l'Alberta devinrent des provinces, le gouvernement du reste des Territoires du Nord-Ouest se résuma à ce qui existait avant 1870: un commissaire nommé qui contrôlait toutes les activités du gouvernement. Toute représentation élue disparut complètement. L'année 1905 vit la création d'un conseil de quatre membres nommés, mais aucune nomination n'eut lieu pendant seize ans. On nomma un commissaire ayant tous les pouvoirs que détenait auparavant le lieutenant-gouverneur, l'administrateur et l'Assemblée législative des Territoires du Nord-

Ouest. En 1921, le conseil prévu par la loi de 1905 fut enfin constitué et deux membres de plus furent alors nommés. De 1922 à 1930, peu d'ordonnances ont été adoptées et certaines années même, le conseil ne s'est jamais réuni. Jusqu'en 1946, le conseil se composait entièrement de hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral. Cette année-là, le premier résident des territoires fut nommé au conseil. Trois membres élus furent ajoutés pour le district de Mackenzie en 1951 et un quatrième en 1954. Après 1960, on cessa de nommer au conseil des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral pour les remplacer par des représentants du public qui, en général, n'habitaient pas dans les territoires. On ajouta trois membres élus en 1966 et, en 1967, un résident des territoires fut nommé de façon permanente au poste de commissaire adjoint.

La fonction de commissaire a beaucoup changé au cours de l'histoire. De 1905 à 1918, le commissaire de la Gendarmerie royale du Nord-Ouest était également commissaire des Territoires du Nord-Ouest. De 1918 à 1963, ce sont le sous-ministre de l'Intérieur et ses successeurs qui ont occupé ce poste. Le premier commissaire à plein temps a été nommé en 1963. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, les aspirations constitutionnelles des Canadiens des deux territoires sont beaucoup plus ambitieuses que celles de leurs concitoyens en raison même des structures gouvernementales qui y existent.

Le désir de la grande majorité des témoins que nous avons entendus est de bénéficier en fin de compte de ce dont les autres Canadiens jouissent actuellement.

Voici des extraits des opinions de quelques témoins sur divers sujets:

*A. Gouvernement responsable*

La réforme gouvernementale selon laquelle le pouvoir décisionnel est confié au peuple par l'intermédiaire de ses représentants élus est appuyée . . .

Ce mémoire demande instamment que le nombre des membres élus du conseil territorial soit porté à 15 et appuie l'idée qu'un commissaire soit l'un des membres élus et qu'il soit soumis aux directives du conseil territorial.

En plus d'un nombre accru de conseillers du territoire, le comité exécutif qui va bientôt être formé devrait se composer d'une majorité de membres élus qui puissent remplacer progressivement tous les membres nommés. Au cours de ce processus, il faudrait apporter des modifications à la loi sur le Yukon afin de rejeter la structure colonialiste de la forme actuelle de gouvernement et d'en arriver en fin de compte à modifier l'article 4 de cette loi et à instaurer un gouvernement pleinement responsable ayant les mêmes attributions générales que les gouvernements des provinces du Canada. (2.16:33)

Il faudrait instaurer un programme afin de mettre sur pied, dans le plus bref délai, un gouvernement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest ainsi qu'une assemblée législative et une administration composées uniquement de membres élus. En effet, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est très jeune, très progressiste et ses réalisations sont nombreuses. Nous demandons simplement qu'il lui soit donné l'occasion d'en faire plus.

## Chapitre 23—Les territoires

### RECOMMANDATIONS

69. Le gouvernement devrait chercher à favoriser l'acheminement des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon vers l'autonomie et le statut de province.
70. Il faudrait maintenir les dispositions de l'article 2 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871, qui prévoient l'admission de nouvelles provinces dans la Confédération sur l'initiative du seul gouvernement fédéral, sous réserve qu'aucun territoire ne soit érigé en province contre son gré.
71. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest devraient chacun être représentés au Sénat.

Vaste, d'une âpre beauté, peuple de Canadiens indépendants et aventureux, le Nord canadien est une partie du Canada que visitent bien trop peu de nos compatriotes. Les possibilités qu'il offre sont, nous en sommes convaincus, énormes. Sa croissance pose de nombreux problèmes. Mais les Canadiens ont une occasion unique, dans ce pays neuf, de ne pas répéter leurs erreurs passées. Nous pouvons construire le Nord que tous les Canadiens, y compris ceux du Nord, veulent, sans nous sentir prisonniers du passé et sans craindre l'avenir.

Dans le domaine strictement constitutionnel, les Canadiens du Nord réclament essentiellement trois choses : une forme de «gouvernement responsable», le «statut de province» et le «contrôle des ressources naturelles». Il importe que tous les Canadiens comprennent bien que, vis-à-vis des institutions dont ils dépendent, les rapports des habitants des deux territoires et ceux de leurs concitoyens des provinces sont sensiblement différents. Afin de donner une idée plus précise de la situation du Nord canadien, nous allons maintenant envisager certains facteurs d'ordre géographique, ethnique et historique.

Les territoires du Nord du Canada s'étendent sur 1,511,979 milles carrés. Les Territoires du Nord-Ouest ont une superficie de 1,304,903 milles carrés, soit une étendue supérieure à celle du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan réunis. Ils occupent près de 35% de la superficie totale du Canada, mais avec environ 32,000 habitants, leur population est inférieure à 0,2% de celle du pays tout entier. La densité démographique est de 2 habitants aux 100 milles carrés, alors que celle des provinces du Canada est de l'ordre de 950 habitants aux 100 milles carrés.

Le Territoire du Yukon, qui occupe 207,076 milles carrés, a une superficie égale à celle des quatre provinces de l'Atlantique réunies. Avec environ 20,000 habitants, sa densité est de 10 habitants aux 100 milles carrés. Sa population se concentre en grande partie autour de la capitale, Whitehorse, qui compte la moitié des habitants du Yukon.

Le reste vit dans les collectivités qui bordent la route de l'Alaska, les centres d'approvisionnement et les centres miniers.

La population autochtone, qui constitue une proportion appréciable de la population totale du Nord, est particulièrement importante dans les Territoires du Nord-Ouest. Alors que les Indiens et les Esquimaux ne représentent que 1% de la population totale du Canada, dans les Territoires du Nord-Ouest, la majorité est esquimaude (33%) et indienne (19%). De plus, près d'un cinquième des 48% qui restent sont des Métis qui vivent dans les mêmes conditions sociales et économiques que les Indiens. Le pourcentage relatif de la population autochtone est relativement moins élevé au Yukon, soit de 16% environ de la population totale.

Des relevés géologiques ont montré que les territoires du Nord recèlent des réserves extrêmement riches de minerais, de pétrole et de gaz naturel. Au Yukon par exemple, la valeur de la production minière a plus que doublé depuis 1967. D'après certaines estimations, le Yukon a également 64,500 milles cubes de sédiments vraisemblablement pétrolières.

Les Territoires du Nord-Ouest renferment, quant à eux, 710,000 des 1,700,000 milles carrés de roches précambriennes du Canada; or, les preuves des richesses minières du bouclier précambrien dans le nord du Québec, de l'Ontario et du Manitoba ne manquent pas. On estime que les Territoires du Nord-Ouest possèdent 930,633 milles cubes de sédiments qui pourraient renfermer du pétrole, alors que l'Alberta en a 341,715 milles cubes. La découverte des immenses gisements pétrolières dans la région de la baie Prudhoe en Alaska donne de bonnes raisons d'espérer que l'on trouvera des réserves de pétrole et de gaz naturel aussi considérables dans les territoires, soit dans le delta du Mackenzie appartenant à l'Alaska, soit dans les îles de l'Arctique. Depuis les découvertes effectuées dans la baie Prudhoe, on a constaté dans le Nord une véritable ruée vers le pétrole.

A l'origine, l'histoire du gouvernement du Yukon se confond avec celle des provinces des Prairies. Le Canada s'est porté acquéreur de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest peu après la Confédération. Les premières dispositions concernant l'administration de cette région ont été établies par la Loi de 1869 sur le gouvernement provisoire. Cette loi s'appliquait non seulement au Yukon, mais encore aux provinces actuelles du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, au nord des provinces de l'Ontario et du Québec, ainsi qu'aux territoires du Nord. La ruée vers les gisements aurifères du Klondike a entraîné en 1898 la création du Yukon, en tant que territoire distinct.

Nous ne cherchons pas à éviter les solutions entières-ment nouvelles en matière de politique urbaine. Nous voyons dans une nouvelle répartition des recettes fiscales un remède à bon nombre des anomalies et des malaises dont souffrent les villes du Canada. Nous savons qu'il existe différentes sortes de conférences auxquelles participent divers paliers de gouvernement, et bon nombre d'entre elles constitueraient une tribune appropriée pour les municipalités. Une conférence sur la constitution ou sur la santé, des ententes visant les autochtones ne se prêteraient peut-être pas facilement à la présence de représentants municipaux mais, de toute évidence, les conférences sur le bien-être, le logement, les transports ou la coordination des politiques fiscales répondraient beaucoup plus aux besoins des villes du Canada.

Cette majorité de Canadiens qui vivent maintenant dans les villes n'acceptent plus de n'être pas représentés dans les assemblées où l'on prend les décisions qui ont des répercussions sur leur mode de vie. Les transports, le bien-être, le logement, les questions culturelles, la lutte contre la pollution, pour n'en citer que quelques-unes, sont des questions qui devront être réglées par tous les niveaux de gouvernement, et de préférence, par les gouvernements agissant de concert.

La ville peut être un havre de paix et une source de satisfaction pour ceux qui y vivent. Les représentants de la population urbaine aux divers paliers de gouvernement doivent pouvoir trouver l'instrument de coordination qui permettrait d'atteindre cet objectif, l'amélioration des conditions de vie dans les villes.



comme partenaires égaux au processus de révision, me semble reposer sur un terrain très glissant. Les Américains ont eu énormément de difficultés à intégrer dans la constitution de leurs États la notion du gouvernement local et de l'autonomie locale. (3.45:28)

Voici ce qu'a répondu un spécialiste:

Vous proposez qu'un droit de consultation soit inséré dans la constitution. Nous ne sommes pas le seul gouvernement fédéral doté d'une constitution écrite. Y a-t-il des pays où cela se fait? Si oui, les résultats sont-ils concluants? Ou bien nous demandez-vous d'innover dans ce domaine?

J'ai dû avouer que je l'ignore. Je ne connais pas de cas de ce genre. Je trouve qu'il est très difficile de comparer les constitutions fédérales. Elles diffèrent tellement d'un endroit à l'autre que je n'ai jamais trouvé ces comparaisons satisfaisantes. Je dois dire que je ne sais pas, mais je pense que vous avez probablement raison: s'il y a des cas de ce genre, ils sont très rares. (3.50:41)

Voici ce qu'on a dit au sujet de la possibilité de faire valoir les droits en matière de consultation:

Vous comptez sur la persuasion plutôt que sur le recours aux tribunaux? Je le crois. C'est la pression de l'opinion publique. (3.50:37)

Il est bien évident que de nombreuses possibilités s'offrent à nous lorsque nous examinons le rôle que les municipalités jouent dans la vie des Canadiens.

En résumé, les principales options peuvent être présentées comme suit:

- Que les pouvoirs législatifs des municipalités soient énoncés de façon très détaillée dans la constitution, ce qui assurerait aux gouvernements municipaux un rôle précis et distinct;
- Que les sources de revenus des municipalités soient précisées dans la constitution, par exemple, un certain pourcentage fixe des impôts sur le revenu des particuliers ou des sociétés;
- Que les municipalités obtiennent le droit d'être consultées sur toutes les décisions importantes qui les touchent et qui sont prises par les deux paliers supérieurs de gouvernement, et que ce droit soit reconnu dans la constitution;
- Que la constitution ne change en rien le statut ni les droits actuels des gouvernements municipaux;
- Que l'on s'efforce davantage de coordonner la planification et l'activité législative des deux paliers supérieurs de gouvernement en y faisant participer officiellement des représentants des municipalités, tant élus que fonctionnaires.

Nous repoussons la thèse selon laquelle le statut et les droits actuels des municipalités ne devraient pas être modifiés. Nous sommes persuadés, d'après les témoignages provenant de toutes les régions du Canada, que le troisième palier de gouvernement doit être envisagé sous un jour nouveau et qu'il faut lui donner des moyens plus efficaces de faire connaître son point de vue aux deux paliers supérieurs de gouvernement. À notre avis cependant, on peut parvenir à ces objectifs sans devoir soutenir que la constitution devrait préciser de façon très détaillée les pouvoirs législatifs des municipalités. Cette façon de procéder ne servirait pas à résoudre le problème primordial.

dial ni ne permettrait aux provinces de mettre sur pied des structures de gouvernement municipal pouvant répondre aux besoins particuliers de chacune des provinces. Par exemple, les provinces ayant de très grandes villes auraient sans doute besoin de structures municipales fort différentes de celles où l'on trouve des villes de moindre importance. À notre avis, la constitutionnalisation des pouvoirs des gouvernements municipaux manquerait donc de souplesse.

En conséquence, ce n'est pas la constitutionnalisation des gouvernements municipaux qui permettrait de résoudre avec efficacité les difficultés financières des municipalités et le problème de l'établissement de leurs priorités propres. Dans la mesure où les constitutions provinciales permettront de reconnaître et de protéger les grandes villes canadiennes en définissant leur statut, ces questions pourront être négociées avec les gouvernements provinciaux respectifs dont elles relèvent.

Les porte-parole des municipalités canadiennes sont revenus sans cesse sur la crise financière de leurs gouvernements. Voici quels étaient leurs principaux sujets de préoccupation: nécessité d'accroître les recettes fiscales et, parfois, de transférer les pouvoirs d'imposition; critiques concernant l'impôt foncier, jugé trop rigide; le bouleversement des priorités municipales; conséquence des programmes de subventions fédérales et provinciales; et notamment des programmes d'égal appoin, et la participation sans revenus suffisants des municipalités aux services « provinciaux » comme l'éducation, le bien-être et le logement. En ce qui concerne l'ensemble des dépenses, on ne peut sous-estimer l'importance des gouvernements municipaux: le tiers environ de toutes les dépenses publiques au Canada sont le fait des municipalités.

Nous comprenons fort bien ces problèmes financiers. Sans chercher à analyser quantitativement si la source foncière conviendrait ou non en tant que principale source de revenus des municipalités, il est manifeste que cet impôt est régressif et souvent peu équitable. Cet impôt, qui se répartit par exemple sur les loyers, pèse sur le gagnepetit, et ce n'est évidemment pas une taxe frappant l'utilité, surtout, si l'on songe au nombre de propriétaires déjà âgés qui paient l'impôt foncier et, partant, les taxes scolaires, tout en n'ayant pas d'enfants en âge d'école. Par rapport aux dépenses municipales, les taxes foncières n'ont pas le même potentiel de croissance que l'impôt sur le revenu et les représentants municipaux soutiennent que cette carence doit souffrir l'imposition des biens immobiliers maintient constamment les municipalités dans un état fiscal. D'autre part, le Canada n'est guère habitué à assigner un pourcentage donné de l'impôt sur le revenu à des objectifs précis; la possibilité de barèmes d'impôt sur le revenu qui varieraient d'une ville à l'autre serait un aspect tout à fait inédit du régime fiscal canadien.

À tout prendre, nous ne sommes pas en faveur de méthodes d'imposition du revenu qui comporteraient l'assignation d'un pourcentage précis et garanti de l'impôt sur le revenu. Nous croyons que, dans la mesure où un pourcentage notable aiderait les municipalités à résoudre leurs problèmes financiers, cela réduirait l'emprise que le gouvernement fédéral exerce par l'intermédiaire des mesures fiscales et monétaires.

Nous estimons cependant qu'il est injuste de demander aux municipalités d'avoir à s'en remettre à l'impôt foncier pour percevoir le plus gros de leurs recettes et nous recommandons donc le partage de l'assiette fiscale entre les différents niveaux de gouvernement, de telle sorte que les municipalités puissent directement accéder à d'autres sources de revenu.

Je pense que c'est indispensable à notre survie.

(3.61:35)

Un autre témoin a ajouté:

Ce que nous avons essayé de faire, je crois, c'est de réfléchir sur la situation actuelle et de prévoir l'avenir. En réalité, le problème porte sur la nécessité d'une certaine reconnaissance constitutionnelle du troisième palier de gouvernement et sur les difficultés que doit vent affronter les 4,500 municipalités face à dix provinces et au gouvernement fédéral.

Nous voulons que, dans une nouvelle constitution, nous prévoyiez la possibilité que ces municipalités soient regroupées en un nombre beaucoup plus petit d'unités et conçues de telle façon que, lorsqu'elles se présenteront ensemble, elles puissent être reconnues comme une entité constitutionnelle et un troisième palier de gouvernement débarrassé de la multiplicité des compétences qui existe actuellement... Nous cherchons raisonnablement et objectivement à tenir compte des conditions actuelles, mais nous vous demandons de ne pas priver de la possibilité d'être reconnues, constitutionnellement, comme troisième palier de gouvernement, lorsque se réalisera le regroupement municipal que nous souhaitons.

(3.50:26)

Un autre témoin, conseiller municipal celui-ci, nous disait ce qui suit:

J'estime que les rapports entre les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral exigent un réexamen rigoureux. En 1867, il était peut-être valable que la municipalité émanât du gouvernement provincial, mais tel n'est plus le cas. Je vais vous donner un exemple précis de la situation actuelle des municipalités.

Le gouvernement provincial a modifié arbitrairement le programme à frais partagés qui concerne le bien-être social; alors qu'il y a deux ans, en tant que municipalité, nous ne payions que 10% du coût du bien-être social, la province, 40% et le gouvernement fédéral, 50%, nous devons maintenant assumer 20% de ces coûts, soit le double. Cela signifie que le coût par habitant passe de 98 cents à \$1.58. Il s'agit d'une augmentation de \$300,000 au titre du bien-être au cours d'une seule année. Nous tirons 85% de nos revenus de l'impôt sur la propriété résidentielle. Il est donc nécessaire de réévaluer une voie de communication directe entre le gouvernement fédéral et les municipalités, un peu comme ce qui existe entre certaines villes des États-Unis et le gouvernement fédéral. Il faut faire quelque chose, sinon bon nombre de nos municipalités seront plongées dans une crise financière très grave. (3.27:62)

Le mémoire que nous a présenté une ville disait:

Nous appuyons aussi la résolution sur la réforme constitutionnelle que la Fédération des maires et municipalités du Canada a adoptée lors de son assemblée annuelle tenue à Halifax du 9 au 11 juin 1970, ...

I. Que l'on accorde toute l'attention voulue, dans la refonte de la constitution du Canada, à la question du statut du gouvernement municipal, en tant que juridiction distincte, qu'il faut doter de pouvoirs et de responsabilités à la mesure du rôle qu'il joue dans la vie publique canadienne.

2. Que dans le réexamen actuellement en cours de la Constitution du Canada, le gouvernement du Canada ainsi que les provinces prévoient la participation de représentants municipaux comme partenaires égaux dans la rédaction d'une nouvelle constitution canadienne.

3. Et qu'en attendant des solutions plus permanentes aux problèmes des gouvernements locaux du Canada, on prenne aussitôt que possible les mesures voulues pour donner aux gouvernements municipaux, dans l'élaboration de la politique publique, un rôle plus conforme à leurs responsabilités et des sources de revenus plus compatibles avec les exigences toujours plus nombreuses qu'entraîne la croissance des responsabilités municipales, soit en augmentant les pouvoirs d'imposition, soit par un régime de partage des impôts, soit par des paiements de transfert du gouvernement fédéral et/ou des gouvernements provinciaux qui correspondent mieux aux exigences de la situation en devenir.

4. Que dans tous les cas qui, directement ou indirectement, concernent les gouvernements locaux du Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux demandent l'avis des gouvernements municipaux intéressés et les consultent, soit directement dans le cas des initiatives à répercussions limitées, soit par l'entremise de représentants désignés par les municipalités, pour les questions d'ordre général. (3.45:8)

Un mémoire présenté par une ville importante du Canada précisait:

La deuxième recommandation propose d'accorder à des centres comme Montréal, Toronto, Vancouver et d'autres municipalités, quelle que soit la forme de représentation que l'on considérera comme juste pour celles-ci, le droit immédiat de participer aux discussions concernant la refonte de la constitution...

A long terme, on devrait accorder aux grandes municipalités du Canada, désignées comme telles par le Conseil national des affaires urbaines, des droits constitutionnels. On devrait aussi prévoir des dispositions leur donnant des pouvoirs d'imposition compatibles avec les responsabilités que comporte l'administration des grands centres urbains. (3.63:13)

Un membre du comité a posé la question suivante:

Si je comprends bien votre mémoire, vous rejetez l'idée que nous puissions mentionner dans une nouvelle constitution un troisième palier de gouvernement doté de ressources et de pouvoirs précis et vous pensez qu'à l'heure actuelle, de toute façon, cela serait impraticable? (3.50:13)

Et la réponse fut celle-ci:

C'est exact. Nous pensons que le palier du gouvernement local devrait être reconnu par une mention explicite dans la constitution et si, par exemple, la nouvelle constitution précisait le rôle des conférences fédérales-provinciales dans la structure gouvernementale du Canada, elle devrait également mentionner les conférences fédérales-provinciales-municipales en vue de permettre des consultations profitables aux provinces et au gouvernement fédéral autant qu'aux municipalités. (3.50:13)

Un témoin a évoqué les tentatives américaines:

La thèse selon laquelle, dans une refonte de la constitution, on devrait accorder un statut spécial aux gouvernements locaux qui devraient participer



## Chapitre 22—Les municipalités

### RECOMMANDATIONS

64. Tout en reconnaissant que les grandes villes éprouvent des difficultés à pourvoir à leurs besoins, à financer leurs programmes et à déterminer leurs priorités, ainsi qu'à négocier avec les gouvernements fédéral et provinciaux sur des projets qui affectent grandement la planification municipale, et tout en reconnaissant également leur besoin d'un statut renforcé et d'une plus grande autonomie dans la réalisation de leurs objectifs, nous ne voyons pas comment il serait possible d'inscrire toutes ces questions dans la constitution. Elles devraient faire l'objet de négociations entre les villes et les gouvernements provinciaux dont elles relèvent.

65. Les municipalités de chaque province, de concert avec leurs organismes provinciaux et nationaux, devraient décider quels représentants de quelles municipalités devraient assister aux conférences tripartites annuelles que nous avons recommandées (64).

66. Ces réunions tripartites n'auraient pas de droit de veto en ce qui touche les programmes fédéraux ou provinciaux, mais elles utiliseraient plutôt la persuasion.

67. Étant donné l'injustice dont sont victimes les municipalités qui doivent tirer le plus gros de leurs recettes de l'impôt foncier, il faudrait procéder au partage des domaines fiscaux entre les gouvernements, ce qui permettrait aux municipalités d'accéder directement à d'autres sources de revenus.

68. Lorsque la chose est possible, les représentants municipaux devraient rencontrer les représentants d'autres niveaux de gouvernement pour débattre leurs problèmes communs, notamment dans le secteur de la planification économique, en assistant notamment aux réunions des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux.

Le défi que représente pour le Canada la question urbaine a été sans conteste l'un des principaux thèmes des témoignages reçus par le Comité. Les maires et les conseillers municipaux, des plus grandes aux plus petites villes, nous ont fait part de leurs préoccupations: le dialogue avec les gouvernements provinciaux et fédéral, les politiques administratives, la pollution, l'insuffisance des recettes, le coût des services de bien-être, les transports et les logements, pour ne nommer que celles-là. Ces représentants élus, et les Canadiens en général, sont au courant des prévisions actuelles selon lesquelles environ 80 à 85% des Canadiens habiteront les villes à la fin du siècle. De plus, la croissance de nos grandes métropoles, en particu-

lier Montréal, Toronto et Vancouver, va entraîner des changements, non seulement quantitatifs mais aussi qualitatifs. L'existence au Canada de deux villes dont la population de chacune dépassera six millions d'habitants aura de nombreuses conséquences. Nous nous sommes beaucoup préoccupés des répercussions que cette explosion démographique urbaine aura sur les structures municipales et sur les relations entre les municipalités et les autres gouvernements.

Les témoins que nous avons entendus ont exposé différentes possibilités, qui vont du statu quo aux villes-provinciales. Quelques extraits des témoignages aideront peut-être à donner une idée de la variété des opinions exprimées:

La constitution, je pense, énonce très clairement que ce palier de gouvernement jouit de certains droits. Malheureusement, à l'heure actuelle, les municipalités de notre province n'ont en réalité aucun droit. Elles sont entièrement dominées et contrôlées par la province dans tous les domaines, et pas d'une façon judiciaire.

Les municipalités rendent plus de services à la population que tout autre palier de gouvernement, mais leur assiette fiscale est celle qui est la plus limitée.

Il faut assurément que la constitution accorde des droits aux municipalités et que ceux-ci soient très clairement énoncés.

Le gouvernement métropolitain de Toronto, c'est comme le comité qui a tenté de dessiner un cheval. Le résultat fut un chameau. (3.61:34)

Les gens qui décident de l'avenir de Toronto n'y vivent même pas. Nous avons une très mauvaise forme de gouvernement. «C'est du ressort du gouvernement métropolitain». «Non, c'est municipal». «C'est du ressort du «borough»». «Non, non. Cette voie se termine ici et, un peu plus bas, elle devient la responsabilité de la municipalité métropolitaine de Toronto». Tout cela est très confus.

Il faut qu'elle (la municipalité) ait le pouvoir de percevoir les impôts nécessaires à ses besoins; elle doit savoir ce qu'elle peut faire; elle doit être capable de planifier et savoir comment elle financera ses projets.

Tous ces problèmes existent parce que la ville n'a pas de pouvoirs définis. Nous espérons fermement que votre Comité recommandera aux gouvernements municipaux du Canada, au nombre de 4,200, de faire préciser leurs droits, tout comme les citoyens ont des droits et les provinces ont des pouvoirs et des droits.



Nos propositions prétent sans doute le flanc aux critiques; on pourra en effet nous dire que ces conférences pourraient affaiblir les pouvoirs parlementaires et réduire les corps législatifs à de simples chambres d'entérinement. Il serait ironique qu'un comité de législateurs comme le nôtre en arrive à un résultat de ce genre. Ce n'est certainement pas la notre intention. Pour défendre notre position, nous citerons les paroles d'un spécialiste du droit constitutionnel:

Tout d'abord, l'établissement d'une coopération intergouvernementale soutenue et plus systématique dans l'exercice des pouvoirs fédéraux et provinciaux qui restent assez semblables, constitue-t-il une menace pour un gouvernement parlementaire et démocratique? Malgré ce que certains journalistes voudraient nous faire croire, cette mesure n'a aucun caractère anti-démocratique.

A cause du système de cabinet, les ministres qui participent à des consultations intergouvernementales sont responsables envers leurs organismes parlementaires démocratiques respectifs pour les politiques qu'ils adoptent, les concessions qu'ils font et les accords qu'ils signent. Afin d'assurer la responsabilité des hauts fonctionnaires envers leurs organismes parlementaires respectifs et, partant, envers la population, il existe des méthodes nombreuses et variées, au Parlement du Canada et dans les Assemblées législatives des provinces, pour étudier et discuter les politiques et les accords. (3,6:14)

Si les conférences fédérales-provinciales avaient lieu régulièrement et étaient prévues par la constitution, on n'aurait pas tendance à leur conférer le caractère d'ultimatum, comme l'ont fait les médias pour certaines conférences récentes. Il faudra faire porter l'accent, pour ainsi dire, sur le sacrement de mariage et non sur la cérémonie.

En outre, nous proposons la nomination d'un ministre d'Etat fédéral aux relations intergouvernementales. Etant donné l'importance que nous accordons aux conférences à l'échelon politique, aussi bien qu'aux nouvelles structures fédérales-provinciales de fonctionnaires, nous croyons à la nécessité d'une supervision constante et globale. Nous estimons qu'un tel ministre d'Etat aux relations intergouvernementales devrait être relativement détaché des préoccupations purement ministérielles, ce qui lui permettrait de se consacrer au secteur des communications et de la coopération intergouvernementale dans son sens le plus large. Il est normal d'alléger le fardeau des autres ministres fédéraux en nommant ce nouveau ministre qui pourrait se charger d'établir les liens avec les autres gouvernements et de promouvoir par là les programmes et les orientations du gouvernement fédéral. Bien entendu, le ministre de la Santé serait probablement toujours le premier représentant fédéral à une conférence sur la santé, par exemple. Le nouveau ministre aurait des fonctions bien plus empreintes d'imprévu, et il aurait plus de temps pour se rendre dans les capitales provinciales et y promouvoir, par des contacts personnels, la coopération et la coordination entre les deux paliers de gouvernement.

Nous proposons de changer radicalement les structures actuelles des réunions de hauts fonctionnaires. Nous

avons appris qu'il y avait plus de 175 comités chargés d'étudier les différents sujets de préoccupation communs aux gouvernements fédéral et provinciaux. Nous avons l'impression que cette organisation a pris forme en vue de faire face aux aléas du moment. Il faudrait réduire considérablement le nombre de ces comités et leur assigner des fonctions plus déterminées. A défaut d'une étude plus poussée, il est impossible d'en préciser le nombre exact; de toute façon, une importante diminution semble s'imposer.

Notre intention est de relever leur prestige, en diminuant leur nombre et en confiant à chacun d'eux un mandat qui portera sur l'ensemble d'une question, les ressources naturelles par exemple; nous prévoyons également que leurs membres se recruteront parmi les très hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux. La tâche de ces comités serait d'étudier un sujet de manière globale et d'améliorer la coordination de la planification et de la politique administrative aux deux niveaux de gouvernement. Etant donné que ces comités exerceraient leur pouvoir aux paliers officiels les plus élevés de leur fonction, on peut compter que les «décisions» seraient prises sur une base plus concrète et plus permanente et les accords seraient empreints d'une plus grande signification. Dans ce sens, nous recommandons la création d'un secrétariat fédéral-provincial qui aurait pour objet de renforcer la coordination. Il va de soi que tous ces organismes ne seront ni exécutifs, ni législatifs, et que toutes leurs décisions devront être adoptées par les cabinets intéressés et, si elles doivent faire l'objet d'une loi, par le Parlement ou par les Assemblées législatives.

Ces recommandations ont pour objet de garantir que tous les renseignements parviendront aux plus hauts niveaux officiels des gouvernements fédéral et provinciaux, notamment en ce qui concerne la planification. Grâce à cette technique, le Canada éviterait, espérons-le, que de grands projets de planification ne soient entrepris par un gouvernement à l'insu des autres. Elle ne pourra pas toujours empêcher qu'un gouvernement désireux de surprendre un ou plusieurs autres gouvernements n'établisse ses propres programmes, mais elle permettra d'éviter d'en arriver à des situations où l'absence de renseignements provient d'un mauvais achèvement de ceux-ci plutôt que du désir d'agir en secret.

Nous tenons à dire sans équivoque possible que nous ne considérons pas seulement la coopération intergouvernementale comme un moyen de faire participer les provinces à la prise des décisions fédérales. La réciprocité doit également être vraie, car la coopération ne saurait être contrôlée sans unique. Les provinces ne peuvent espérer contrôler le budget fédéral si elles ne sont prêtes à accorder, à leur tour, le droit de veto à Ottawa sur leurs propres budgets. Ce à quoi nous pensons est en fait moins spectaculaire qu'un contrôle du pouvoir de décision de part et d'autre, même s'il ne s'agit de rien de moins pour chacune des parties que de dévoiler franchement ses intentions politiques et de la volonté sincère de discuter de solutions de remplacement. Si un tel degré de coopération pouvait être réalisé de part et d'autre, cela serait déjà suffisamment révolutionnaire pour imprimer à la Confédération une nouvelle orientation.

... En réalité, je pense que l'on pourrait étendre ses pouvoirs dans des domaines plus vastes, dans l'intérêt de toutes les personnes intéressées. (3.15:19)

Un autre expert a déclaré:

J'estime, par exemple, qu'au niveau des normes qui régissent les programmes, il pourrait y avoir beaucoup plus de coopération. Il y a des cas, que je n'ai pas besoin de citer, où les fonctionnaires du Québec, la même situation existe probablement dans d'autres provinces, dans les petites provinces, où ces fonctionnaires ont peut-être travaillé à un programme pendant des semaines et des mois et, tout à coup, le gouvernement fédéral publie son livre blanc sur le gouvernement fédéral avoir lu les études effectuées par les fonctionnaires provinciaux. De même que les habitants des districts régionaux ont le droit de protester contre leur gouvernement provincial lorsque ce dernier établit de son propre chef ou sur une base unilatérale des programmes qui les touchent dans leur vie quotidienne, les gouvernements provinciaux devraient avoir le droit de se plaindre d'une telle situation. D'un autre côté, on peut dire que certains programmes qui touchent tous les Canadiens sont établis au niveau provincial, alors qu'ils devraient aussi faire l'objet de consultations. (3.60:32)

Un témoin constate que conférer un caractère d'institution officielle aux conférences fédérales-provinciales revient à s'incliner devant le fait accompli.

... Il faut reconnaître que l'institution fédérale qui n'est pas citée dans la constitution fédérale actuelle, à savoir les conférences fédérales-provinciales, ressemblent de plus en plus à un comité permanent d'arbitrage pour les problèmes fédéraux-provinciaux; et si cette tendance persiste, on peut s'attendre à une plus grande institutionnalisation des conférences fédérales-provinciales, comme par exemple par la création d'un secrétariat permanent, peut-être fédéral-provincial, ainsi qu'un compte rendu public ou privé des délibérations de cet organisme. Au sujet des conférences fédérales-provinciales, il n'y a eu que trop de publications à caractère analytique, mais j'irais jusqu'à dire qu'à mon avis ces conférences sont le pivot du système constitutionnel fédéral du Canada d'aujourd'hui. (3.10:54)

On reconnaît déjà dans une large mesure la nécessité d'une coopération entre les gouvernements. L'article 48 de la Charte de Victoria stipule:

«Une conférence réunissant le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces au moins une fois par an, à moins que la majorité des membres qui la composent décident de ne pas la tenir.»

Nous estimons que ce genre de conférence serait très utile et nous espérons que son climat se prêterait à un échange de vues sur des problèmes actuels d'intérêt commun plutôt qu'à de véritables négociations. Des sessions extraordinaires pourraient avoir lieu après élaboration complète de tout programme particulier par les gouvernements, ce qui permettrait de procéder à des négociations d'ensemble. Nous recommandons également une autre réunion annuelle, à trois niveaux, située à l'échelon politique le plus élevé, avec la participation des municipalités. Une fois de plus, nous espérons que ces réunions se tiendront dans le but d'échanger des idées et de suivre l'évolution de tout le pays.

donc que soit constitué un comité permanent des premiers ministres, se réunissant au moins une fois par an. Il ne s'agirait pas d'un comité de négociations, il s'occuperait de la définition et de la poursuite des objectifs plutôt que de programmes précis. Nous expliquons assez longuement pourquoi nous sommes en faveur d'une conférence plénière fédérale-provinciale, non pas à des fins de négociations, mais pour examiner les principes et les questions d'intérêt public. À plusieurs égards nous participer le public, en ouvrant les séances de la conférence plénière à la télévision, à la radio et à des observateurs, comme cela s'est déjà fait pour plusieurs conférences sur la constitution des dernières années.

À notre avis, la majeure partie des questions de détail, dans les négociations que nous estimons nécessaires, devraient être réglées par des comités ad hoc regroupant les ministres. Ces comités remplaceraient les nombreux comités spéciaux qui sont actuellement chargés de la plus grande partie de cette tâche. Le comité des ministres des Finances et des Trésoriers provinciaux, fondé en 1959 et dont les activités se sont d'ailleurs intensifiées au cours des dernières années, y tiendrait une place particulière. En plus des responsabilités qui lui incombent dans le domaine fiscal, il serait en quelque sorte le pendant du comité des premiers ministres qui se trouverait au sommet de notre système à structure officielle dans ce domaine. (3.45:21)

Nous avons également entendu les opinions suivantes: Dans le cadre de notre organisation actuelle, il y a 175 à 200 différents comités au niveau fédéral-provincial, qui se réunissent ou se sont réunis de temps en temps. Je pense que l'on pourrait ramener ce chiffre à une douzaine de comités à des fins déterminées, par exemple un comité fédéral-provincial de la santé, un autre chargé des ressources naturelles, etc., qui s'occuperait de ces questions à mesure qu'elles se présenteraient et qui les transmettraient ensuite, par la voie hiérarchique, aux premiers ministres fédéral-provinciaux, qui se mettraient alors d'accord sur une politique. Cette dernière serait alors soumise à l'approbation de leurs Assemblées respectives, selon le cas.

Cette organisation aura besoin d'un secrétariat permanent. Je ne l'ai pas toujours cru, mais j'en suis venu à la conclusion que le degré de coordination et de coopération entre les niveaux de gouvernement sera si élevé, dans le cadre de ce fédéralisme coopératif ou consultatif, je ne sais pas comment vous l'appellerez, qu'un secrétariat permanent efficace et stable deviendra nécessaire.

Cette structure existe à l'heure actuelle dans le domaine de la constitution: c'est le secrétariat constitutionnel qui, à de nombreux égards, est un organisme intergouvernemental même s'il est largement financé et pourvu en personnel par le gouvernement fédéral.



## Chapitre 21—Les relations intergouvernementales

### RECOMMANDATIONS

59. Des liens de communication plus nombreux et une coopération plus étroite s'imposent entre tous les niveaux de gouvernement. Pour réaliser cet objectif, il faudra améliorer et simplifier les contacts et, au besoin, créer de nouveaux mécanismes.

60. La constitution devrait prévoir la tenue d'une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, convoquée au moins une fois par an par le premier ministre du Canada, à moins que la majorité des premiers ministres ne décident de ne pas la tenir.

61. Le gouvernement fédéral devrait nommer un ministre d'État aux relations intergouvernementales qui serait chargé de relever les défis politiques et de profiter de toutes les possibilités découlant de relations intergouvernementales plus étroites.

62. Il faudrait établir un secrétariat fédéral-provincial permanent pour les relations intergouvernementales.

63. Une conférence tripartite fédérale, provinciale et municipale devrait être convoquée au moins une fois par an.

En général, les Canadiens comprennent assez peu les relations qui existent entre leurs gouvernements, tant au niveau politique qu'au niveau administratif. Ces relations ont une grande importance dans l'activité quotidienne des gouvernements et ont souvent des conséquences qui dépassent le cadre du programme ou de la politique à l'étude ou en voie de réalisation. Comprenant mal ces relations, de nombreux témoins qui ont exprimé leur opinion devant le Comité aspirent profondément à des structures simples et compréhensibles. Ce désir montre que les Canadiens doivent, à juste titre, de la nécessité de multiplier les organismes coordonnateurs de tous genres.

Le problème est sans doute difficile à résoudre du fait de la multitude des relations nécessaires entre les trois niveaux de gouvernement dans un pays aussi divers et aussi vaste que le Canada. Nous estimons, toutefois, qu'il est possible de faire en sorte que les relations intergouvernementales deviennent plus significatives, plus directes, plus efficaces et plus pertinentes aux yeux de tous les Canadiens.

Tout Canadien évolue dans le cadre d'au moins trois communautés politiques distinctes et la compétence exclusive des gouvernements s'inscrit dans un ordre de choses qu'il comprend. Néanmoins, il est assujéti de manière indivisible à l'entité que constitue le gouvernement. Comme le mentionnait un témoin :

... Malgré toutes les clauses constitutionnelles prévoyant l'exclusivité des compétences, il y a une interdépendance étroite dans presque tous les domaines. Le fond de la question est que les gouvernements sont interdépendants car c'est la même population qu'ils régissent... La façon la plus judicieuse de s'attaquer à la question de découle du fait que, très souvent, il est nécessaire de mettre au point des méthodes de coopération, ce que l'on fait d'ailleurs. Il y a une certaine division du travail, un certain degré de coopération et de consultation. Même si cette méthode est longue et compliquée, elle semble donner d'assez bons résultats. Je suis enclin à penser que nous pourrions procéder à une révision de la constitution de manière à ce qu'il y ait beaucoup plus de pouvoirs communs qu'à l'heure actuelle, tout en reconnaissant le facteur interdépendance qui est le fond du problème et le fait que tous les gouvernements provinciaux ont instantanément besoin de savoir quelle est la politique monétaire du gouvernement fédéral. Il est ridicule de dire qu'il s'agit d'une question qui relève uniquement du gouvernement fédéral et que les provinces n'y ont pas leur mot à dire, car cela touche leur propre fonctionnement, tout comme ce qu'elles font dans leurs propres domaines ont des répercussions très importantes sur la politique monétaire fédérale. Nous devons donc, sans doute, au cours des cent prochaines années, créer de nombreux autres organismes à caractère consultatif de ce genre, ce qui permettra toutfois de prendre des décisions basées sur un nombre peut-être plus grand de compétences parallèles, sur des consultations et une coopération plus étroites. (3.24:21)

Nous sommes d'accord qu'il faille, entre les différents niveaux de gouvernement, une collaboration et des liens plus étroits, voire une plus grande harmonie. Il s'agit de savoir quels mécanismes nous permettront d'atteindre ces objectifs. Certains témoins ont formulé les propositions suivantes :

La solution que nous proposons consiste à mettre l'accent sur une structure des relations intergouvernementales plus élaborée que celle que nous avons à présent. Bien que les relations fédérales-provinciales soient déjà très étroites, elles manquent néanmoins d'une structure fondamentale. Si nous voulons faire face à nos responsabilités, il faut absolument que ces relations deviennent officielles... Nous [proposons] une forme d'organisation pyramidale... En premier lieu, il faudrait que nous reconnaissons que dans le régime parlementaire, la situation du premier ministre est prééminente, et nous demandons



croions toutefois que la formule de participation à parts égales constitue une incitation trop forte dans les provinces à revenu moyen élevé. Si le gouvernement fédéral rembourse 50c pour chaque dollar dépensé, il est évident que les gouvernements des provinces riches, qui ont plus de ressources financières à consacrer à ces programmes, vont recevoir plus d'argent. D'autre part, les provinces dont les ressources financières sont moindres se trouvent défavorisées, puisqu'elles ne sont pas en mesure de dépenser suffisamment que les ressources provinciales n'augmenterait pas la subvention fédérale.

qui voudra vraisemblablement mettre sur pied un programme pour remplacer celui auquel il a refusé de participer. Du point de vue administratif, ce processus semble trop lourd.

De plus, l'impossibilité où l'on se trouve de déterminer l'impôt, aussi bien que la part payée par chaque particulier pour défrayer le coût du programme en question, nous apparaît un obstacle majeur au mode de compensation proposé par le gouvernement fédéral. Pour parer à cette difficulté, le gouvernement fédéral déciderait vraisemblablement d'accorder une compensation égale à tous les particuliers ou à tous les contribuables d'une province non participante. Il en résulterait donc une nouvelle et plus vaste répartition du revenu dans cette province.

C'est pourquoi nous rejetons le mode de compensation proposé par le gouvernement fédéral. Nous proposons plutôt que ce dernier verse au gouvernement provincial une somme équivalant à ce qu'il lui en aurait coûté pour réaliser le programme dans la province en cause. Cependant, pour tenir compte de ce qu'il en coûte au gouvernement fédéral pour percevoir les sommes payées aux provinces non participantes, nous recommandons qu'on déduise de la somme payée à celles-ci des frais de perception (d'environ 1%). Cette déduction incitera les provinces qui ont des raisons valables de se retirer en payant le coût de perception des impôts qu'elle n'a pas eu à percevoir elle-même.

Du point de vue administratif, cette formule nous semble plus indiquée, sans compter qu'elle demeure conforme à l'esprit d'un fédéralisme souple.

Nous nous rendons compte que le Québec, en se retirant de certains programmes conjoints élaborés en conformité de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) et en touchant une partie de la compensation sous la forme d'abattement de points d'impôts, pose une difficulté. Pour y parer tout en préservant l'esprit de nos recommandations, nous proposons une solution de compromis à l'égard des accords entre la province de Québec et le gouvernement fédéral. Vu que la province de Québec perçoit elle-même son impôt sur le revenu et que, dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers, sa part est déjà plus grande du fait qu'elle seule a choisi de ne pas participer à certains programmes conjoints, nous recommandons que le gouvernement fédéral maintienne son abattement spécial dans cette province et que les frais de perception d'impôt ne s'appliquent pas à la partie de la compensation totale que constitue l'abattement.

Cette solution nous apparaît logique puisqu'en vertu de la loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires), une province qui opte pour la non-participation doit quand même créer des services publics qui respectent les conditions relatives à chaque programme «établi» pour avoir droit à une compensation fiscale. Dans les propositions fédérales concernant le droit constitutionnel d'une province de se retirer d'un programme donné, la compensation fiscale est totalement inconstitutionnelle et, partant, le gouvernement de la province non participante n'est nullement contraint d'établir un programme similaire.

Pour ce qui est du fondement même des subventions conditionnelles, nous soulevons certaines objections de principe à l'égard de quelques modalités de programmes actuels. On veut, par ces versements conditionnels,

amener les gouvernements provinciaux à attacher plus d'importance à l'intérêt national dans certains de leurs services et, plus particulièrement, leur permettre d'établir des normes considérées comme minimales pour l'ensemble du Canada.

Il est intéressant de comparer sur ce point les incitations fiscales qui s'appliquent à chacun des trois principaux programmes à frais partagés: l'assurance-santé, l'assurance-hospitalisation et l'aide à l'éducation postsecondaire. Le tableau suivant donne les formules utilisées pour le calcul des montants payés à chaque gouvernement provincial. Ces montants correspondent toujours à 50% du coût total national pour chacun des programmes (dans le cas de l'aide à l'éducation postsecondaire, cette proportion est légèrement plus élevée) mais, les formules tiennent plus ou moins compte des coûts provinciaux ou nationaux moyens, ou des deux à la fois:

Facteurs servant à déterminer la subvention du fédéral			
Coûts provinciaux Coûts nationaux			
Programme			
moyens			
Assurance-santé	0 %	50 %	0 %
Assurance-hospitalisation	25 %	25 %	25 %
Éducation postsecondaire	50 %	50 %	0 %

Nous estimons que certains aspects de ces programmes vont à l'encontre des objectifs qui motivent une intervention générale dans des domaines de compétence provinciale. Ainsi dans le cas de l'assurance-santé, où la subvention fédérale est complètement déterminée par le coût national moyen et la population d'une province, plusieurs gouvernements provinciaux touchent un montant qui dépasse de beaucoup 50% du coût total du programme dans leur province. Même si cela semble indiquer que les normes des services médicaux dans ces provinces sont relativement peu élevées, la formule ne comporte pas d'incitations directes à en améliorer la qualité. Nous trouvons aussi que les objectifs du programme d'assurance-santé sont difficilement conciliables avec le fait que la plupart des provinces à faible revenu moyen ont dû retarder leur adhésion à ce programme, faute de ressources financières suffisantes.

En ce qui concerne le programme d'aide à l'éducation postsecondaire, la subvention fédérale se fonde sur le coût total du programme dans chaque province. Toutes les provinces se trouvent donc ainsi fortement incitées à augmenter leurs dépenses au titre de l'éducation postsecondaire. Mais dans celles où les normes des services sont relativement peu élevées, on a tout simplement supprimé cette incitation fiscale en lui substituant une subvention inconstitutionnelle par habitant. En conséquence, le programme d'aide à l'éducation postsecondaire n'incite directement à améliorer les normes que dans les provinces où elles sont déjà relativement élevées.

De façon générale, nous estimons que les subventions fédérales conditionnelles fondées sur les coûts des programmes dans chaque province sont plus conformes aux objectifs qui motivent une intervention fédérale dans des domaines relevant de la compétence provinciale. Nous

un « consensus national » en faveur du programme en question et, deuxièmement, il faudrait une assurance que les habitants des provinces non-participantes ne se verraient pas imposer une « peine fiscale ». Le gouvernement du Canada proposerait les deux façons suivantes de mettre en œuvre ces deux limites :

1) la décision à savoir quand l'intérêt national peut justifier la mise sur pied d'un nouveau programme à frais partagés par le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux serait prise par le Parlement et les corps législatifs des provinces de la façon décrite dans les paragraphes qui suivent;

2) lorsqu'il y aurait accord sur le bien-fondé d'un nouveau programme à frais partagés, le résultat serait le suivant: dans les provinces ayant voté *en faveur* du programme, le gouvernement recevrait des subventions conditionnelles aussitôt le programme mis sur pied. Dans les provinces ayant voté *contre*, le gouvernement fédéral paierait des subventions équivalentes au versement per capita dans les provinces qui participent, (multiplié par la population de la province non-participante).

L'inscription de ces deux principes dans la constitution répondrait à toutes les objections provinciales au sujet de la mise sur pied des programmes à frais partagés. Le Parlement ne pourrait plus décider unilatéralement qu'il est nécessaire de mettre sur pied un nouveau programme à frais partagés; il faudrait en plus l'accord général des provinces. Quant à l'imposition « sans contrepartie », elle serait éliminée par le versement de subventions dans les provinces ayant voté contre le programme. Ces deux principes conjugués auraient comme résultat que les priorités provinciales ne seraient changées que si l'autorité législative provinciale était en faveur du programme qui exige-rait ledit changement. De plus, même lorsque le Parlement aurait décidé qu'un problème ou un programme qui est de la compétence législative des provinces est devenu d'intérêt national, aucune suite ne pourrait être donnée à cette décision à moins qu'une bonne partie des corps législatifs provinciaux ne soient aussi de cet avis. La décision ne s'appliquerait que dans les provinces où l'autorité législative aurait voté en faveur de la proposition du Parlement.

Aux fins de cette proposition, le Sénat sera censé comprendre quatre divisions en vertu de la constitution actuelle: l'Ontario, le Québec, les provinces Maritimes (et Terre-Neuve) et les provinces de l'Ouest. Il faudrait un vote affirmatif des corps législatifs de trois divisions sénatoriales avant que le Parlement puisse mettre sur pied le programme à frais partagés en question. Dans la région de l'Atlantique, le vote

Le gouvernement fédéral a voulu tenir compte du manque de consultation préalable à l'élaboration d'un programme à frais partagés en proposant qu'un consensus national se dégage avant de lancer un tel programme. Nous acceptons la proposition fédérale visant à établir un consensus, sans toutefois faire mention des divisions du Sénat. Ce consensus national requiert le consentement des Assemblées législatives d'au moins trois des quatre régions canadiennes. Dans les régions de l'Ouest et de l'Atlantique, il faut l'accord des Assemblées législatives d'au moins deux provinces sur quatre, autres que celle de l'Île-du-Prince-Édouard.

En vue de respecter les priorités provinciales dans les secteurs de compétence législative des provinces, le gouvernement fédéral propose en outre que toute province ait le droit de ne pas participer à l'un ou l'autre de ces programmes conjoints. La province non participante toucherait une compensation sous forme de remboursement à ses contribuables du montant qui aurait été versé au gouvernement provincial si celui-ci avait participé au programme.

Nous convenons avec le gouvernement fédéral qu'on doit en arriver à un consensus national avant de lancer un programme à frais partagés. Nous recommandons toutefois que la règle du consensus national s'applique tous les dix ans à l'égard de chacun des programmes conjoints, y compris les programmes actuels, afin d'éviter que certains d'entre eux ne soient maintenus sans raison et aussi afin de permettre au gouvernement fédéral d'atteindre à tout moment le but qu'il s'est proposé, à savoir de ne pas exercer d'influence indue sur les priorités provinciales, en permettant aux provinces en cause d'aviser de nouveau périodiquement à l'opportunité de participer ou non au programme.

Quant au mode de compensation prévu dans les propositions du gouvernement fédéral pour la non-participation d'une province, nous ne pouvons accepter le principe du remboursement direct des contribuables. Du point de vue administratif, il suppose que les particuliers de la province non participante paieraient d'abord sous une forme ou une autre au gouvernement fédéral un certain montant d'impôt; ils recevraient ensuite de ce dernier un chèque ou un crédit d'impôt; ces mêmes contribuables se verraient enfin taxés à nouveau par leur gouvernement provincial.



## Chapitre 20—Le pouvoir fédéral de dépenser

### RECOMMANDATIONS

56. Le pouvoir que possède le Parlement fédéral de verser des subventions conditionnelles pour les programmes à frais partagés qui entrent dans le cadre des ententes fédérales-provinciales devrait être soumis à la réalisation d'un consensus national

aussi bien pour la création de programmes nouveaux que pour le maintien des programmes existants. Ce consensus consisterait en un vote affirmatif des Assemblées législatives de trois des quatre régions du Canada conformément à la formule suivante: le vote des Assemblées législatives de la région atlantique serait considéré comme affirmatif si deux des Assemblées législatives suivantes étaient d'accord: Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick ou Terre-Neuve; le vote des Assemblées législatives de la région de l'Ouest serait considéré comme affirmatif si deux des quatre assemblées étaient d'accord. Il faudrait procéder tous les dix ans à une mise aux voix pour savoir si le consensus existe en ce qui concerne les programmes conjoints existants.

57. Au cas où une province n'accepterait pas de participer à un programme au sujet duquel le consensus national a été atteint, le gouvernement fédéral verserait au gouvernement de cette province une somme égale au montant que le gouvernement fédéral aurait dû verser pour mettre en œuvre le programme dans la province intéressée. Toutefois, un pourcentage (environ 1 %) équivalant aux frais de perception de l'impôt serait déduit de la somme versée aux provinces non participantes.

58. Afin de mieux réaliser les objectifs des programmes conjoints, les subventions fédérales conditionnelles devraient, de préférence, être fonction du coût des programmes dans chaque province. Toutefois, puis-que la formule de partage 50-50 appliquée aux dépenses faites dans chaque province est un pis-sant stimulant dans les provinces à revenus élevés, aucune subvention fédérale conditionnelle ne devrait être versée pour la partie des dépenses provinciales qui dépasse le coût national moyen de service. Le montant maximum par habitant auquel une province aurait droit correspondrait donc à la dépense nationale par habitant; toute dépense supplémentaire faite par un gouvernement provincial n'augmenterait pas du tout la subvention fédérale versée à cette province.

Il n'y a pas dans la constitution canadienne de dispositions explicites relatives au pouvoir de dépenser. Ce pouvoir découle plutôt de la répartition des compétences législatives entre le Parlement et les Assemblées législatives.

Les provinciales, exposée plus particulièrement aux articles 91 à 95 inclusivement.

L'interprétation juridique en faveur d'un pouvoir de dépenser qui soit fédéral s'est fondée principalement sur le paragraphe 1A de l'article 91, qui accorde au Parlement canadien la compétence de légiférer relativement à «la dette et la propriété publiques» et le paragraphe 3 de l'article 91 qui permet «le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation». Le Parlement canadien a donc été en mesure d'affecter des sommes sur le Fonds du revenu consolidé à n'importe quelle fin, à condition que la mesure législative autorisant la dépense n'empêche pas sur les compétences provinciales. Le pouvoir fédéral de dépenser est donc le pouvoir qu'a le Parlement canadien d'effectuer des paiements aux particuliers, aux institutions et aux gouvernements provinciaux à des fins au sujet desquelles il n'a pas nécessairement le pouvoir de légiférer.

Même si certains constitutionnalistes mettent en doute l'étendue de ce pouvoir fédéral, il n'en demeure pas moins que le Parlement effectue de fait des paiements aux particuliers et aux institutions et verse aux gouvernements provinciaux des subventions conditionnelles et inconditionnelles. Ces subventions représentent actuellement plus de 30 % des dépenses fédérales et plus de 60 % des recettes de certains gouvernements provinciaux.

Nous nous bornerons dans ce chapitre à la question des versements conditionnels aux gouvernements provinciaux. Déjà, au chapitre 11, nous avons traité des paiements de péréquation qui sont, de loin, les plus importants versements inconditionnels faits aux provinces par le gouvernement fédéral. Plus loin, au chapitre 26, nous parlerons des paiements faits aux particuliers.

Dans ses propositions constitutionnelles («Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien»), le gouvernement fédéral réaffirme son pouvoir de verser de l'argent aux particuliers, aux institutions et aux gouvernements provinciaux. Il suggère toutefois certaines restrictions à son pouvoir de faire des versements conditionnels aux provinces. Même si ces positions ne satisfont pas aux objections de principe soulevées par le gouvernement du Québec sur le pouvoir de dépenser, elles répondent de façon satisfaisante aux deux principales critiques des gouvernements provinciaux sur les versements conditionnels aux provinces. Le texte des propositions fédérales se lit comme il suit:

Les principes proposés par le gouvernement du Canada institueront deux limites à l'emploi par le Parlement de son pouvoir d'accorder des subventions conditionnelles aux programmes fédéraux-provinciaux en général. Premièrement, il faudrait qu'il y ait

tile de répéter que les divers niveaux de gouvernement prélèvent leurs recettes fiscales sur les mêmes contribuables.

En outre, il n'est pas certain que la plus grande accessibilité résultant des modifications adoptées en 1962 et des propositions actuelles du gouvernement fédéral entraînera nécessairement une répartition plus conforme aux priorités de chaque gouvernement. De fait, la répartition actuelle des divers secteurs d'imposition ne constitue pas nécessairement un bon point de départ, vu les besoins actuels de chacun des gouvernements.

Les différences considérables dans l'augmentation du rendement de divers impôts témoignent d'un autre aspect du problème. À l'heure actuelle, le rendement des secteurs d'imposition de compétence fédérale augmente plus rapidement que celui des secteurs d'imposition de compétence provinciale et municipale. D'aucuns en concluent que les dépenses fédérales continueront d'augmenter plus rapidement que les dépenses provinciales et municipales. Cette hypothèse mérite pour le moins un examen minutieux. Les événements récents ne le confirment pas, et si l'on devait constater à l'avenir qu'elle n'était pas fondée, on aurait conservé des programmes fédéraux inutiles ou désuets.

Nous croyons à la possibilité de résoudre ces problèmes au moyen de consultations fédérales-provinciales. Il faudra toutefois déterminer au départ le moyen le plus équitable de répartir les secteurs communs d'imposition en tenant compte des responsabilités prévues de chaque niveau de gouvernement dans l'avenir immédiat, des prévisions de croissance de leurs dépenses respectives et, bien sûr, des contraintes économiques et administratives, comme par exemple la préservation d'un pouvoir suffisant aux mains du gouvernement fédéral, par l'intermé-

Les plus importantes contraintes auxquelles les gouvernements provinciaux font face dans certains secteurs d'imposition découlent nécessairement du besoin de maintenir le libre mouvement des échanges internationaux et interprovinciaux et d'éviter la double imposition. Nous recommandons donc que les provinces aient accès aux secteurs d'imposition indirecte à condition que ces impôts n'entraient pas le commerce interprovincial ou international et ne frappent pas les personnes qui habitent une autre province. Il faudrait donc que ces impôts soient perçus par des organismes interprovinciaux ou fédéraux-provinciaux, ou encore, aux termes d'accords de perception. Nous pensons en particulier à la taxe de vente indirecte et aux droits successoraux indirects.

L'existence d'un tel organisme de perception nécessiterait la coordination de chaque impôt à percevoir par son entremise. En outre, il vaudrait à éviter la double imposition lorsqu'il percevrait au nom du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux. Il permettrait aussi une plus grande souplesse dans la perception des impôts et la distribution des recettes aux provinces. Ainsi on peut facilement envisager que cet organisme perçoive la taxe de vente au niveau du fabricant et qu'il distribue ensuite les recettes à chaque province selon des critères préétablis d'un commun accord par les gouvernements provinciaux. Enfin, nous croyons qu'un tel organisme de perception donnerait aux provinces le moyen de maintenir un meilleur équilibre entre leurs pouvoirs fiscaux et ceux du gouvernement fédéral, puisque les gouvernements provinciaux auraient accès à une gamme beaucoup plus étendue de secteurs d'imposition.



## Chapitre 19—Les pouvoirs d'imposer

### RECOMMANDATIONS

54. En général, et sous réserve de la recommandation 55, nous souscrivons au principe que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient avoir accès à tous les domaines fiscaux. Toutefois, pour obtenir une répartition des recettes qui traduise fidèlement les priorités de chaque gouvernement, des consultations fédérales-provinciales devraient avoir lieu afin de déterminer la façon la plus équitable de répartir le produit des domaines fiscaux communs, à la lumière des éléments suivants:

(a) prévisions des tâches incombant à chaque niveau de gouvernement dans l'avenir immédiat;

(b) augmentations prévues des dépenses respectives;

(c) limitations économiques et administratives, par exemple, le maintien d'une marge de manœuvre suffisante du gouvernement fédéral au moyen de son système fiscal, afin de lui permettre de gérer efficacement l'économie.

55. Les Assemblées législatives provinciales devraient avoir le droit de lever des impôts indirects à condition de ne pas entraver le commerce interprovincial ou international et de ne pas imposer des personnes habitant d'autres provinces. On pourrait assurer le respect de ces restrictions en faisant percevoir les impôts par un organisme de perception interprovincial ou provincial-fédéral, ou bien en concluant des accords sur la perception.

On connaît bien les articles de la constitution canadienne concernant la répartition des compétences fiscales. Le Parlement du Canada peut adopter des mesures en vue du «prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation» (article 91(3)) et les Assemblées législatives détiennent les pouvoirs suivants: «La taxation directe dans les limites de la province dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux» (article 92(2)) et «les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux» (article 92(9)).

L'interprétation plutôt large de ces textes constitutionnels a permis une certaine souplesse dans le partage des domaines fiscaux et a permis de prévoir des changements dans les responsabilités respectives des divers niveaux de gouvernement. Un tel partage est sans doute indispensable si l'on veut répondre aux besoins de chacun des gouvernements au sein d'un régime fédéral. À cet égard, le témoignage donné par l'un des experts qui a comparu devant le Comité est particulièrement significatif:

L'utilisation des domaines fiscaux est une question très importante depuis 35 ans, notamment depuis janvier 1941, lorsque les provinces et le gouvernement fédéral de l'époque se sont rencontrés pour discuter du rapport Rowell-Sirois. Les gouvernements ont eu des entretiens tous les ans ou, au moins tous les deux ans, sur la question du partage des recettes fiscales depuis ce temps-là, entretiens qui, je pense, ont été de plus en plus fréquents et intenses au cours des ans. C'est cependant l'utilisation de ces domaines fiscaux auxquels les deux niveaux de gouvernement ont nettement accès qui a fait l'objet des discussions, et non pas les dispositions constitutionnelles. En somme, le véritable problème qui s'est posé avec les provinces, ne concernait pas les dispositions constitutionnelles, mais plutôt l'utilisation que les deux font de l'accès au domaine de l'imposition directe. (2.6:9)

L'élément le plus important des propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral est le principe de l'accèsibilité de tous les gouvernements à tous les secteurs d'imposition (*Les pouvoirs d'imposer et la constitution canadienne*). En théorie, ce principe supprimerait tous les obstacles constitutionnels qui s'opposent à ce que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux prélèvent des impôts dans l'un ou l'autre des secteurs d'imposition. En pratique, toutefois, le fait que les gouvernements provinciaux puissent avoir accès au domaine de la taxe de vente indirecte constituerait le seul changement important.

De fait, la règle de l'accèsibilité existe depuis 1867 dans le domaine de l'imposition directe. Toutefois, avant 1962, la province devait percevoir elle-même les impôts sur le revenu des particuliers et sur le revenu des sociétés si elle voulait être entièrement indépendante dans ces deux secteurs importants de l'imposition directe. En 1962, le gouvernement a assoupli l'accord de perception conclu avec les gouvernements provinciaux, les laissant plus libres d'exploiter ces secteurs comme ils l'entendaient. À l'heure actuelle, aux termes de l'accord concernant la perception, les gouvernements provinciaux sont tenus uniquement d'adapter leur structure fiscale à celle des impôts fédéraux correspondants.

De façon générale, nous souscrivons au principe selon lequel le Parlement fédéral et les Assemblées législatives provinciales ont accès à tous les secteurs d'imposition. L'application de ce principe signifie que les priorités dans le domaine des dépenses fédérales ou provinciales deviennent l'élément majeur de la répartition des divers secteurs d'imposition. Nous estimons toutefois que l'application de ce principe nécessite certaines garanties, puisque la répartition des secteurs d'imposition doit répondre également à une foule d'autres critères. Par exemple, il n'est pas inu-



d'une nature purement locale ou privée dans la province». Cela donnerait une orientation à l'ensemble de l'article 91, tout comme l'alinéa 16 le fait, pourrait-on croire, pour l'ensemble de l'article 92.

Le Conseil privé lui-même a commencé à revaloriser le pouvoir général dans les années 30, et la Cour suprême du Canada a maintenu cette tendance depuis qu'elle est devenue le tribunal de dernière instance. En conséquence, des questions comme l'aéronautique, la radiodiffusion, la réglementation du district de la Capitale nationale, et les relations confiées au gouvernement fédéral en vertu du pouvoir général. Nous prévoyons que cette tendance va se poursuivre. Le pouvoir général n'est donc plus un simple pouvoir non attribué, et il est peu probable qu'il le redevienne.

Certains témoins qui ont comparu devant nous ont soutenu que le pouvoir résiduaire devrait appartenir aux provinces et non au gouvernement fédéral. Nous pourrions accepter pareille modification pourvu qu'elle ne s'applique qu'à l'aspect indéterminé du pouvoir général et ne touche pas à son pouvoir positif. Car, nous le répétons, nous sommes convaincus que le gouvernement fédéral

Nous admettons franchement que la triade «paix, ordre et bon gouvernement» est un concept trop vague pour exprimer de façon entièrement satisfaisante le pouvoir général de l'État fédéral de légiférer dans l'intérêt national. Cependant, le texte a maintenant été explicité par plus d'un siècle d'interprétations judiciaires et nous hésitons à suggérer une solution de rechange, puisque nous considérons que notre tâche est de proposer un cadre et non pas de rédiger des textes constitutionnels. Nous nous contentons donc d'exprimer l'avis que, quels que soient les termes employés, l'article sur le pouvoir général devrait statuer que le Parlement fédéral est le gardien de l'intérêt national.

doit avoir compétence sur les questions de caractère national. Cependant, selon notre conception de la constitution, il devrait plutôt y avoir un partage total du pouvoir législatif, les questions de caractère national étant confiées à l'État fédéral et les questions de caractère local ou provincial étant confiées aux provinces. Avec une telle répartition des pouvoirs, il n'y aurait pas de pouvoir résiduaire véritable, puisque tout le pouvoir serait originalement réparti selon sa nature. Dans cette optique, nous n'attachons aucune importance au palier auquel seraient confiés les pouvoirs non attribués.

## Chapitre 18—Le pouvoir législatif général du parlement

### RECOMMANDATIONS

52. Il faudrait garder dans la constitution l'article sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» qui prépondérante pour les questions de caractère national.

53. Puisqu'il existe un pouvoir provincial concernant les questions de caractère provincial ou local qui com- pense le pouvoir législatif général fédéral, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de prévoir des pouvoirs purement résiduels.

Le Parlement du Canada tient son pouvoir législatif surtout de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La formulation de ce pouvoir a donné lieu à beaucoup de litiges constitutionnels et mérite, par consé- quent, qu'on s'y arrête.

Premièrement, l'article situe le pouvoir législatif fédéral dans la personne de la Reine, qui peut faire des lois «sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes».

Le mot «sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes» formule superflue vu que l'article 17 stipule déjà que le Parlement se compose de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Deuxièmement, utilisant des mots consacrés par la tradition coloniale britannique, le texte dit qu'il s'agit du pouvoir «de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada». Le pouvoir conféré au Parlement par ces mots est appelé le «pouvoir général» du Parlement. Le dispositif prévoit en outre que ce pouvoir général porte sur «toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces».

Vient ensuite l'article déclaratoire, qui énumère, «pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article», 31 catégories de sujets qui relèvent exclusivement du pou- voir du Parlement. Dans cet article déclaratoire, il est dit que l'autorité législative du Parlement s'étend à ces caté- gories de sujets «nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte». Cette clause dérogatoire est appelée la disposition «nonobstant». L'énumération des pouvoirs de compétence exclusivement fédérale se ter- mine par les mots suivants, que l'on qualifie parfois de clause de «présomption»:

«Et aucune des matières ressortissant aux catégo- ries de sujets énumérées au présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces».

Nous ne cherchons pas ici à faire une analyse textuelle, mais nous attirons l'attention sur l'interprétation judi- ciaire que l'on a faite du pouvoir fédéral général. Du point de vue législatif, la clause de présomption citée ci-dessus vise, semble-t-il, à garantir que les catégories de sujets énumérées à l'article 91 ont préséance sur ceux de la liste des pouvoirs des provinces dans l'article 92 (16): «Généra- lement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province». Tant la syntaxe que la formu- lation de la clause de présomption semblent faire nette- ment ressortir ce point. Cependant, le Comité judiciaire du Conseil privé a donné à cette disposition une interpré- tation plus large, qui a eu en même temps pour effet d'affaiblir le pouvoir général. Le Conseil privé a estimé que c'est la clause de présomption (et non, comme le texte semblerait l'annoncer clairement, la disposition *non obs- tante* de l'article déclaratoire) qui établit qu'en cas de conflit, les sujets énumérés à l'article 91 ont préséance sur les sujets de l'article 92. Puisque la clause de présomption n'instituait la préséance que pour les pouvoirs énumérés à l'article 91, il en résultait corollairement que le pouvoir général n'avait pas préséance. Il ne s'agirait, en fait, que d'un pouvoir non attribué.

Pour le Conseil privé des années 20, le pouvoir général était un pouvoir d'urgence à n'utiliser qu'en cas excep- tionnel, comme en temps de guerre, de famine, d'épidé- mie, ou un pouvoir mineur qui pourrait justifier la consti- tution en sociétés de compagnies à buts non provinciaux, l'expulsion d'étrangers, ou le renvoi de certaines ques- tions aux tribunaux afin d'obtenir leur avis consultatif. Autrement dit, on ne pouvait l'utiliser que s'il n'existait aucune possibilité de conflit avec l'article 92, puis qu'en cas de conflit, le pouvoir provincial aurait préséance.

Nous ne sommes pas assez naïfs pour croire que cette interprétation fut purement et simplement le résultat d'une analyse du texte. Il est clair que le Comité judiciaire du Conseil privé, et surtout lord Watson et lord Haldane, ont prononcé un jugement de valeur selon lequel le pou- voir du Parlement s'étend à ces caté- gories de sujets «nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte». Cette clause dérogatoire est appelée la disposition «nonobstant». L'énumération des pouvoirs de compétence exclusivement fédérale se ter- mine par les mots suivants, que l'on qualifie parfois de clause de «présomption»:

«Et aucune des matières ressortissant aux catégo- ries de sujets énumérées au présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces».

etc.), des mécanismes ou institutions de coopération inter-gouvernementale (conférences fédérales-provinciales, institutions de coordination interprovinciales et commissions nationales indépendantes sur la fiscalité et les dépenses publiques) et l'utilisation du pouvoir de dépenser et de programmes à frais partagés.

Certains témoins ont proposé que quelques provinces (par exemple le Québec) soient dotées de pouvoirs constitutionnels plus nombreux ou plus étendus que les autres provinces. Cela signifierait que ces provinces a statut spécial pourraient légiférer dans des domaines qui, pour les autres provinces, relèveraient du gouvernement fédéral. Cela ne se ferait pas en vertu d'une délégation de pouvoir ou en vertu de pouvoirs communs, mais en vertu de pouvoirs souverains propres à certaines provinces. Ce genre de statut spécial est souvent confondu avec des dispositions constitutionnelles spéciales destinées à une ou plusieurs provinces. Souignons que plusieurs provinces ont, et ont toujours eu, des dispositions constitutionnelles particulières, sans avoir de pouvoirs législatifs qui n'existent pas dans les autres provinces. Constitutionnellement, le Québec a le droit d'appliquer le droit civil dans le domaine de la propriété et des droits civils, mais il ne s'agit pas là d'un statut spécial, puisque le domaine du droit privé relève de la compétence provinciale dans toutes les provinces. Il existe aussi des dispositions législatives provinciales et les différencient, mais, la non plus, il ne s'agit pas d'un statut spécial au sens où elles bénéficieraient de pouvoirs législatifs spéciaux. Par conséquent, la constitution n'est pas une province comme les autres, sans lui accorder de pouvoirs législatifs spéciaux ou supplémentaires.

En dépit du fait qu'une province puisse avoir des dispositions constitutionnelles et législatives spéciales pour répondre à ses besoins particuliers, sans pour autant avoir un statut spécial, certains prétendront encore qu'un statut spécial ou un pouvoir législatif supplémentaire sont souhaitables. Nous avons entendu contre ce genre de statut spécial les arguments suivants:

1) Il isole une province et détruit, par ses effets, les exigences minimales pour l'existence d'un Etat fédéral.

Il faudrait s'efforcer autant que possible de conserver la description des catégories législatives qu'on trouve dans la répartition actuelle des pouvoirs (puisqu'elles ont donné lieu à de nombreuses interprétations judiciaires), mais on devrait essayer d'éliminer les catégories dont le titre est ambigu et établir des catégories logiques. Nos projets de modification de la répartition actuelle des pouvoirs figurent tout au long du rapport.

Le Comité recommande de maintenir des listes exclusives de pouvoirs fédéraux et provinciaux, mais que l'on établisse une liste élargie de pouvoirs communs.

Les pouvoirs communs qui servent surtout l'intérêt national accorderaient la prépondérance à l'autorité fédérale et ceux qui servent surtout l'intérêt provincial ou régional accorderaient la prépondérance aux autorités provinciales. La constitution devrait, comme elle le fait à l'heure actuelle, permettre la délégation des pouvoirs exécutifs et administratifs, mais non des pouvoirs législatifs, sauf en ce qui concerne le droit pénal, comme nous le recommandons plus loin.

Il n'est pas impossible de concevoir quelque statut spécial de cette nature, mais il est difficile de concevoir comment les citoyens d'une province à statut spécial pourraient avoir les mêmes droits que les citoyens des autres provinces au sein de l'Etat fédéral dans son ensemble.

Être libre de participer ou non, c'est autre chose. De telles ententes ne nécessitent pas vraiment de pouvoirs constitutionnels spéciaux et ne modifient en rien la répartition des pouvoirs. Il s'agirait en réalité d'un genre de délégation de pouvoirs auquel toutes les provinces pourraient en tout temps faire appel, si la constitution la prévoyait. Si une loi fédérale venait à les rendre réalisables, comme c'est généralement le cas, elles relèveraient alors entièrement de la souveraineté du Parlement fédéral et pourraient être supprimées à volonté.

4) Il porte atteinte à l'intégrité de l'Etat, à l'intérieur comme à l'extérieur.

3) Il crée différentes catégories de citoyens à l'intérieur d'un même Etat.

2) Il place la province à statut spécial et ses représentants fédéraux.



n'en compte que trois est la plus restrictive à cet égard, alors que l'Inde, dont la constitution contient quarante-sept pouvoirs communs, est le pays où cet usage est le plus répandu. La Suisse possède, en plus des pouvoirs communs, des pouvoirs partagés.

Il existe une autre possibilité, à savoir l'attribution de pouvoirs exclusifs au niveau fédéral et provincial, accomplie du *droit de délégation* qui pourrait s'exercer dans un sens ou dans les deux sens, c'est-à-dire du Parlement fédéral aux provinces ou des provinces au Parlement fédéral. On pourrait également préciser si cette délégation de pouvoirs communs pourrait intervenir entre le Parlement fédéral et l'Assemblée législative d'une seule province ou si elle ne pourrait s'appliquer que sous réserve ou avec l'accord d'un nombre minimal de gouvernements provinciaux. Cette délégation pourrait porter sur l'ensemble des pouvoirs législatifs, sur des pouvoirs particuliers ou sur des pouvoirs exécutifs ou administratifs. Ce rouage est dans certains cas plus souple que celui des pouvoirs communs et, dans d'autres, il l'est moins. Le grand danger de ce système serait la création de conditions particulières pour un petit groupe de provinces ou pour une seule province.

Dans les jeunes constitutions fédérales, la délégation des pouvoirs exécutifs est chose courante, tandis que celle des pouvoirs législatifs l'est moins. Il y a toutefois en général des dispositions à cet égard et la délégation peut s'exercer dans les deux sens.

Certaines constitutions fédérales prévoient des pouvoirs exclusifs à un seul niveau, des pouvoirs communs, les *pouvoirs non attribués* étant accordés à l'autre niveau. Il en est ainsi aux États-Unis, en Australie, en Suisse et en Allemagne, où les pouvoirs exclusifs sont réservés aux gouvernements centraux, le gouvernement fédéral ayant la primauté sur les pouvoirs communs et tous les autres domaines relevant des gouvernements locaux. De l'avis de certains, cette méthode de répartition des pouvoirs est d'une plus grande précision.

Il serait également possible de procéder au *partage des pouvoirs* sur le plan national ou régional sans tenir compte des domaines en cause. Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait légiférer sur toutes les questions dans la mesure où elles intéressent l'ensemble du pays ou dans tous les domaines interprovinciaux ou internationaux; les gouvernements provinciaux, pour leur part, pourraient légiférer sur toutes les questions d'intérêt régional ou dont la portée se limite au territoire de la province. C'était sûrement là l'intention des Pères de la Confédération lorsqu'ils rédigeaient la clause de l'article 91 relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement et les dispositions habilitantes de l'article 92.

On pourrait appliquer cette méthode de répartition des pouvoirs en dressant une liste des pouvoirs communs et exclusifs qui laisserait subsister un double accès aux pouvoirs non attribués. Tous les domaines non spécifiés dans cette liste qui seraient fondamentalement d'intérêt national relèveraient du niveau fédéral et, en revanche, tous ceux qui seraient d'intérêt local ou régional seraient de compétence provinciale.

De nombreux témoins ont parlé de la rigidité du partage actuel des pouvoirs et ont recommandé une plus grande souplesse. Nous avons déjà parlé de l'utilisation des pouvoirs communs et de la délégation de pouvoirs en tant que moyens d'assouplissement du système. On peut citer d'autres méthodes importantes, comme une formule fonctionnelle de modification, les pouvoirs spéciaux employés dans les cas d'urgence (guerre, révolution, désordres internes, catastrophes naturelles, crises économiques,

Au cours de ses travaux, le Comité a entendu de nombreux mémoires et a pris part à de nombreuses discussions sur les défauts de la présente répartition des pouvoirs; voici, en résumé, les principales solutions qui ont été proposées.

1) Au cours de ses travaux, le Comité a entendu de nombreuses mémoires et a pris part à de nombreuses discussions sur les défauts de la présente répartition des pouvoirs; voici, en résumé, les principales solutions qui ont été proposées.

2) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

3) La présente répartition des pouvoirs est floue et imprécise et donne lieu à de nombreux litiges et interprétations juridiques. Elle est incomplète car elle ne précise pas de quel niveau de gouvernement relève la technologie moderne et les problèmes qui en résultent. La répartition des pouvoirs doit être plus fonctionnelle.

4) La définition grammaticale des catégories de compétences est mauvaise et elles ne sont reliées entre elles par aucun rapport logique. Certaines catégories sont basées sur des choses, d'autres sont basées sur des personnes, des lieux, des comportements ou des activités. Cette faiblesse mène encore une fois à des imprécisions et à des litiges.

5) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

6) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

7) La province de Québec ne croit pas avoir suffisamment de la culture française et pour créer les institutions sociales et économiques nécessaires pour atteindre ce but.

8) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

9) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

10) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

11) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

12) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

13) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

14) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

15) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

16) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

17) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

18) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

19) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

20) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

21) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

22) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

23) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

24) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

25) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

26) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

27) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

28) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

29) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

30) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

31) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

32) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

33) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

34) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

35) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

36) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

37) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

38) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

39) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

40) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

41) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

42) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

43) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

44) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

45) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

46) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

47) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

48) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

49) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

50) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

51) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

52) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

53) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

54) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

55) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

56) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

57) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

58) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

59) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

60) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

61) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

62) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

63) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

64) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

65) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

66) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

67) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

68) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

69) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

70) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

71) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

72) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

73) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

74) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

75) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

76) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

77) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

78) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

79) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

80) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

81) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

82) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

83) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

84) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

85) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

86) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

87) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

88) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

89) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

90) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

91) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

92) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

93) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

94) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

95) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

96) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

97) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

98) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

99) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

100) La présente répartition des pouvoirs est trop rigide pour répondre à l'évolution des besoins fédéraux et provinciaux. La constitution doit être plus souple.

Chapitre 17—Le partage des pouvoirs

RECOMMANDATIONS

49. Il faudrait continuer à utiliser les listes exclusives des pouvoirs fédéraux et provinciaux, mais accroître la liste des pouvoirs communs.

50. Les pouvoirs communs qui touchent surtout aux questions d'intérêt national devraient accorder la prépondérance au Parlement fédéral et ceux qui concernent d'abord les intérêts provinciaux ou locaux devraient accorder la prépondérance aux Assemblées législatives provinciales.

51. La constitution devrait autoriser la délégation des pouvoirs exécutifs et administratifs comme c'est le cas actuellement, mais non des pouvoirs législatifs, sauf dans les cas expressément mentionnés dans le présent rapport.

Les États fédéraux existent parce que, politiquement, on veut s'unir pour accomplir certaines choses et demeurer à l'écart pour en accomplir d'autres. C'est pourquoi l'un des aspects les plus complexes d'une constitution fédérale est la répartition des pouvoirs entre les autorités centrales et locales de façon à refléter les aspirations et les réalités politiques. Les politiciens et les juristes constitutionnalistes ont tenté d'élaborer des modèles idéaux et de définir des critères absolus pour déterminer comment il faut répartir les pouvoirs et quel niveau du gouvernement doit avoir le plus d'autorité, mais le plus souvent, les États fédéraux et les constitutions fédérales sont le résultat de négociations politiques plutôt que de la réalisation de modèles idéaux.

La question du partage des pouvoirs a souvent été résolue de différentes façons selon les priorités du moment et la force politique des parties constituantes. Parmi les critères contradictoires qui sont souvent avancés figurent d'une part l'efficacité économique et la prospérité, le besoin de normes nationales uniformes ou d'action collective, une force et une puissance accrues, la menace d'une domination étrangère ou extérieure et d'autre part, une mobilité accrue, la survie culturelle, l'individualisme, le droit à l'autodétermination pour les groupes nationaux, le pouvoir du peuple, la nécessité d'un gouvernement plus personnel, le besoin de restreindre la bureaucratie. Ces critères sont souvent divergents et ne pourront être conciliés que dans la mesure où les forces politiques le permettent. Le raisonnement selon lequel plus le gouvernement central a d'autorité, plus le niveau de vie sera élevé, ne convaincra pas les groupes minoritaires qui accordent plus d'importance à leurs besoins sociaux qu'aux avantages économiques. La plupart des Canadiens sont à la recherche d'une formule constitutionnelle qui leur permettra d'établir l'équilibre entre les deux tendances.

Il en résulte qu'après 105 ans d'interprétation judiciaire et de pratique administrative et législative, nous avons maintenant une constitution qui partage à peu près également les pouvoirs entre le Parlement fédéral et les Assemblées provinciales.

Les principales critiques que nous avons entendues concernant la présente répartition des pouvoirs sont les suivantes:

- 1) Le Parlement fédéral n'a pas suffisamment de pouvoirs pour diriger et planifier l'économie.
- 2) Le Parlement fédéral n'a pas suffisamment de pouvoirs pour faire face aux importantes sociétés multinationales, aux syndicats internationaux ni à l'influence et au pouvoir écrasants des États-Unis d'Amérique.
- 3) Les citoyens canadiens sont désavantagés par l'absence de normes nationales en matière d'éducation.
- 4) Le Parlement fédéral n'a pas le pouvoir de mettre en pratique une politique de bilinguisme dans le domaine de l'éducation et dans d'autres secteurs qui relèvent actuellement des provinces, malgré les exigences en matière d'unité nationale.
- 5) Les citoyens canadiens sont désavantagés par l'existence de normes provinciales différentes dans des domaines d'intérêt interprovincial: pollution, réglementation des valeurs, législation du travail, régle-

6) Le rôle du gouvernement fédéral dans la législation sociale (surtout quand il s'agit de programmes à frais

Le partage des pouvoirs convenu par les Pères de la

Confédération en 1867 semble donner plus de pouvoirs au Parlement fédéral qu'aux Assemblées législatives provinciales et favoriser un régime où le Parlement fédéral serait l'autorité dominante. L'article sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement, le pouvoir de désaveu, les pouvoirs non attribués, la nature des pouvoirs énumérés à l'article 91 par opposition à ceux énumérés à l'article 92, les articles 24, 58, 59, 90, 93, 94, 95 et 96 de même que l'esprit général de la constitution tout entière le prouvent. Toutefois, les décisions des tribunaux ont contribué à modifier la situation et, en particulier, les décisions du comité judiciaire du Conseil privé qui a grandement élargi l'autorité provinciale en étendant la compétence de cette dernière sous le rapport de la «propriété et des droits civils» et des «institutions municipales». Le principe adopté par le comité judiciaire, selon lequel les provinces ne sont pas subordonnées au gouvernement fédéral, mais sont souveraines dans leur propre domaine comme ce dernier l'est dans le sien, a également renforcé la position des provinces.

et qui regroupera les compétences actuellement confiées aux municipalités. « Afin de déterminer la nature de cette structure, le Comité recommande donc la création éventuelle d'un Conseil tripartite nommé conjointement par les gouvernements de l'Ontario et du Québec et par le gouvernement fédéral. »

Nous pensons qu'une fois ces deux étapes franchies, la population de la capitale pourrait fort bien estimer qu'il serait avantageux d'avancer dans la voie de l'autonomie complète.

Nous avons évité à dessein d'employer l'expression « district fédéral », en raison de l'acception généralement défavorable que l'on donne à ce terme. Nous faisons confiance, toutefois, à l'ingéniosité des Canadiens pour mettre au point une formule nouvelle qui permettra de réaliser l'objectif que représente une véritable capitale nationale.



# Chapitre 16—La région de la Capitale nationale

## RECOMMANDATIONS

47. Nous recommandons une évolution menant progressivement à la création possible d'une capitale canadienne autonome.

48. La capitale du Canada devrait comprendre de façon générale les régions de l'Ontario et du Québec actuellement définies à l'Annexe de la Loi sur la Capitale nationale (1959).

La capitale d'un pays est un élément essentiel de fierté nationale. Dans un pays fédéral, bilingue et pluriculturel, elle doit également favoriser l'unité nationale et représenter de façon équitable tous les aspects de la collectivité. De plus, chaque citoyen doit véritablement sentir qu'il s'agit bien de la capitale de son pays, de sa capitale à lui, quelle que soit la distance qui le sépare du siège du gouvernement.

Au Canada, cette situation n'a jamais existé pas plus qu'elle n'existe aujourd'hui. Lorsqu'on a choisi Ottawa pour capitale, les provinces de l'Ouest n'existaient pas et le pays ne comptait que deux provinces atlantiques. La ville ne reçut pas d'autonomie territoriale, mais elle faisait partie d'une des provinces centrales, tout en étant voisine d'une autre.

La capitale s'est développée au même rythme que le pays, mais en ne reflétant que les éléments distinctifs de la province dont elle faisait partie et dont elle relevait, au détriment de bien des caractéristiques qui formaient déjà la trame du pays, sans compter celles qui vinrent sans cesse s'y ajouter. L'absence d'un caractère réellement bilingue est particulièrement frappante.

C'est en 1899, par la création de la Commission d'amélioration d'Ottawa, que le gouvernement fédéral a, sans doute pour la première fois, manifesté son intérêt envers la capitale en tant qu'institution nationale, mais ce n'est que vers la fin des années 1920 que la Commission du district fédéral fut créée. La compétence de la Commission se limitait à l'esthétique des terrains et édifices appartenant au gouvernement fédéral. Elle se trouvait naturellement au bas de l'échelle des priorités pour l'attribution de crédits au cours des années 30 et 40. À la fin des années 50, elle est devenue la Commission de la Capitale nationale, lorsque le gouvernement fédéral, reconnaissant que la région de la Capitale s'étendait bien au-delà des limites de la ville et de la province, a adopté la loi sur la Capitale nationale. Celle-ci définit l'étendue du territoire sur lequel la CCN exercerait sa compétence:

La Région de la Capitale nationale occupe, en Ontario et au Québec, une superficie de 1,800 milles carrés. Six cent mille personnes y habitent, et la proportion des groupes culturels correspond à celle de l'ensemble

du pays. Située aux environs de Hull et d'Ottawa, la région englobe, en tout ou en partie, 57 municipalités et fait face aux mêmes problèmes que la plupart des villes du pays. Enfin, les terres cultivées, les broussailles, les collines rocheuses et boisées et les innombrables lacs et ruisseaux lui confèrent un caractère typiquement canadien. (Rapport annuel (1970-1971) CCN p. 2).

Le mandat actuel de la CCN l'autorise à acheter et à vendre des terrains, à entreprendre des programmes de concert avec les municipalités, à accorder des subventions à diverses fins ainsi qu'à entreprendre des recherches relatives à l'aménagement de la région, de la Capitale nationale. Selon nous, la région de la capitale devrait continuer à comprendre la partie du territoire de l'Ontario et du Québec actuellement définie dans l'annexe à la Loi sur la Capitale nationale (1959).

Le Comité est d'avis que le moment est venu pour le gouvernement fédéral de participer davantage à la gestion de la Capitale nationale. Il croit également que la capitale n'est pas simplement une ville quelconque de l'Ontario ou de l'Ontario et du Québec, mais une capitale fédérale qui doit représenter les habitants des dix provinces et qui peut effectivement constituer pour tous les Canadiens un objet de fierté et un gage d'unité.

Certains ont proposé de constituer la capitale en territoire autonome. Le Comité estime que l'enchevêtrement actuel des compétences constitue un obstacle majeur à la création d'une capitale autonome. Il considère donc cette autonomie comme une étape ultime possible du développement de la capitale, mais non comme un objectif indispensable.

Nous recommandons donc l'institution d'un Conseil formé d'un nombre égal de ministres du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec, ainsi que de représentants des collectivités régionales intéressées, qui sera chargé de coordonner l'action des divers gouvernements dans la capitale. Ce Conseil devrait être investi de toute l'autorité nécessaire pour mettre sur pied une organisation plus rationnelle au niveau municipal et pour conférer à la capitale du pays un caractère qui reflète véritablement la réalité canadienne.

Les limites et les compétences provinciales actuelles demeureraient intactes et la population de la région continuerait à élire ses représentants au Parlement et aux Assemblées législatives des provinces, conformément aux dispositions en vigueur dans les diverses juridictions.

Le Comité estime également que, dans un deuxième stade, il serait nécessaire de doter la capitale d'une nouvelle structure politique unique qui se substituerait à la pléthore des administrations locales actuellement en place

vinciale et elle aura le pouvoir d'accorder ou de refuser le droit d'appel dans chaque cas, selon l'opinion qu'elle se sera faite à ce propos.

Cette recommandation visant à restreindre la compétence de la Cour suprême ne peut être dissociée de la recommandation que nous formulons plus haut laquelle prévoit l'insertion dans la constitution d'une déclaration exhaustive des droits. Selon nous, la Cour suprême devrait conserver sa compétence en ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés du citoyen.

# Chapitre 15—La Cour suprême du Canada

## RECOMMANDATIONS

44. Le texte de la constitution devrait prévoir l'existence, l'indépendance et les structures de la Cour suprême du Canada.

45. Il faudrait consulter les provinces en ce qui concerne les nominations à la Cour suprême du Canada. D'une façon générale, nous acceptons les méthodes de consultation proposées dans la Charte de Victoria. Les provinces devraient aussi pouvoir soumettre des noms aux collèges chargés de recommander des candidats; ces collèges seraient créés conformément aux propositions de Victoria, à défaut d'entente entre le Procureur général du Canada et le Procureur général d'une province sur le choix d'un candidat.

46. Il faudrait donner aux provinces le droit de soustraire à la compétence de la Cour suprême du Canada les appels qui relèvent exclusivement de la législation provinciale, et que soit dévolu à leurs tribunaux de dernière instance le droit de décision finale dans ce domaine; la Cour suprême du Canada conserverait sa compétence en matière de législation fédérale et de droit constitutionnel, y compris la déclaration des droits. La Cour suprême devra décider, le cas échéant, si telle ou telle question relève exclusivement de la législation provinciale.

Il n'est besoin, semble-t-il, de donner aucune raison pratique ou théorique pour justifier l'existence au Canada d'une cour d'appel de dernière instance. La Cour suprême du Canada remonte à un siècle environ, bien qu'elle ne joue que depuis un peu moins de 25 ans le rôle de tribunal de dernière instance. Elle a de tout temps été une cour statutaire plutôt que constitutionnelle, puisque le Parlement fédéral l'a instituée en vertu du pouvoir que lui confère l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique l'autorisant à «adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada». Il serait préférable qu'avec l'adoption d'une nouvelle constitution qui lui accorderait de surcroît le devoir d'interpréter et d'appliquer une déclaration constitutionnelle des droits, l'existence d'un tel tribunal soit prévue dans la constitution elle-même. C'est cette considération qui a présidé à la rédaction des articles 22 à 42 de la Charte de Victoria.

Nous convenons que l'existence de la Cour doit être constitutionnalisé et nous ne voyons aucune raison de modifier sa composition actuelle de neuf juges qui restent en fonction durant bonne conduite, jusqu'à l'âge de 75 ans, et dont trois sont obligatoirement membres du Barreau de la province de Québec, car le droit civil de cette province est de nature mixte. Nous ne voyons pas de raison de modifier la composition actuelle de la Cour, mais nous sommes convaincus que la composition actuelle de la Cour est la meilleure pour le Canada. La Cour suprême du Canada conserverait sa compétence en matière de législation fédérale ou en matière constitutionnelle et elle serait saisie des questions relevant des législatives provinciales que les provinces n'auraient pas sous-traitées à sa juridiction. La Cour suprême devra décider si une question relève exclusivement de la législation provinciale ou de la législation fédérale.

Plutôt que de confier les appels relatifs aux causes de droit civil à un nombre plus grand de juges civilistes en cooptant au besoin des juges des tribunaux inférieurs comme le propose l'article 39 de la charte, il vaudrait mieux, à notre avis, que chaque province ait le droit de soustraire à la juridiction de la Cour suprême du Canada les appels qui relèvent exclusivement de la législation provinciale, et que soit dévolu à son propre tribunal de dernier instance le droit de décision finale. La Cour suprême du Canada conserverait sa compétence en matière de législation fédérale ou en matière constitutionnelle et elle serait saisie des questions relevant des législatives provinciales que les provinces n'auraient pas sous-traitées à sa juridiction. La Cour suprême devra décider si une question relève exclusivement de la législation provinciale ou de la législation fédérale.

La procédure proposée par la charte aurait presque certainement pour effet d'assurer la nomination d'un candidat qui soit acceptable aux provinces sans qu'il soit nécessaire d'instituer un collège. Mais s'il faut en instituer un, est-il nécessaire de garantir au préalable le choix d'un candidat du Procureur général du Canada? Les provinces de proposer des candidats au collège. La procédure proposée par la charte aurait presque certainement pour effet d'assurer la nomination d'un candidat qui soit acceptable aux provinces sans qu'il soit nécessaire d'instituer un collège. Mais s'il faut en instituer un, est-il nécessaire de garantir au préalable le choix d'un candidat du Procureur général du Canada? Les provinces de proposer des candidats au collège.

Bien que peu commode, le mode de nomination proposé par la charte a été élaboré avec imagination afin d'essayer de donner aux provinces plus qu'une voix symbolique lors de la nomination d'un nouveau juge à la Cour suprême du Canada. Nous appuyons ce principe et n'avons rien à opposer à cette méthode, mais nous ajoutons toutefois qu'il serait également souhaitable de permettre aux provinces de proposer des candidats au collège.

Seul le Procureur général du Canada peut soumettre des noms à l'un ou l'autre collège et ces noms doivent être choisis parmi ceux qu'il a déjà soumis à l'approbation du Procureur général de la province. Le collège formule alors une recommandation au gouverneur général en conseil qui, en règle générale, l'accepte, bien qu'il ne soit pas tenu de le faire.

Il se pose toutefois plusieurs problèmes, le plus difficile étant la procédure de nomination. Les articles 26 à 33 de la charte sont consacrés à cette question. Ils prévoient que, faute d'entente entre le Procureur général du Canada et le Procureur général de la province d'un candidat dans un délai de 90 jours, le Procureur général du Canada a le droit de convoquer un collège qui recommandera la nomination d'un candidat. Le Procureur général de la province a le droit d'opter pour un collège formé de tous les procureurs généraux du Canada ou composé de deux procureurs généraux (fédéral et provincial) et d'un président. S'ils ne peuvent pas s'entendre sur un président, le juge en chef de la province en nomme un.

province diffère de la *common law* de toutes les autres provinces.



tions électtorales (1964-1965) (S.R.C. 1970 E-2) soient inscrites dans la Constitution, à savoir:

A. A la suite de chaque recensement décennal, une Commission fédérale sera établie pour chacune des provinces, chargée d'enquêter et de faire rapport sur la révision de la représentation de chaque province à la Chambre des communes—(article 3)

B. Chaque Commission agissant pour une province sera composée de quatre membres, à savoir:

1) Un président, nommé par le juge en chef de la province et choisi parmi les juges d'une cour de la province—(article 6(1))

2) Deux membres, ni l'un ni l'autre n'étant membre du Sénat, de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative d'une province, nommés par l'Orateur de la Chambre des communes et choisis parmi les personnes qui résident dans cette province et qu'il estime idoine—(articles 6 et 8).

3) Le Commissaire à la représentation—(article 5).

C. Chaque Commission doit compléter son travail dans un délai d'un an et déposer son rapport à la Chambre des communes.

Après que les objections formulées auprès de l'Orateur et étudiées par la Chambre ont été étudiées de nouveau par les commissions en cause, des ordonnances de représentations seront émises et elles demeureront en vigueur jusqu'à la révision suivante des circonscriptions électtorales.

Les autres dispositions de cette Loi devraient être déterminées dans le cadre de la législation ordinaire.

Nous proposons de plus que l'on confie exclusivement à la Chambre des communes le soin de déterminer sa formule de représentation au moyen d'une mesure législative ordinaire, en ne conservant dans la Constitution que la portionnée à la population, et afin de réduire au minimum les occasions où un gouvernement quelconque pourrait tenter de fausser le processus qui mène à cet objectif, nous proposons que certaines des dispositions fondamentales de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions soient précisées sans préjudice des discussions mathématiques de leur application.

ral peut dissoudre le Parlement au cours de cette période de quatre ans (1) quand le gouvernement est défait a) à la suite d'une motion de défiance ou b) lors d'un vote sur un bill particulier ou une partie d'un bill qui, à la suite d'une déclaration antérieure du gouvernement doit être considérée comme posant la question de confiance; ou (2) quand la Chambre des communes adopte une résolution demandant la dissolution du Parlement.

En outre, il faudrait préciser la formule de représentation à la Chambre des communes. L'article 51 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui a été modifié de temps à autre afin d'assurer une représentation équitable, établit essentiellement une formule mathématique de représentation proportionnée à la population, sous les deux réserves suivantes: (1) lors de tout rajustement, le nombre de députés de toute province ne sera pas réduit au moyen de la formule mathématique de plus de 15% par rapport à la représentation à laquelle elle avait droit auparavant; et (2) aucune province ne peut avoir moins de 15% permet d'augmenter le nombre des députés lorsque cela est nécessaire pour maintenir la représentation de certaines provinces, tandis que la disposition concernant le Sénat prévoit plutôt la réduction du nombre des députés de certaines provinces afin de maintenir le nombre requis dans d'autres. D'après certains témoignages présentés, il semble qu'étant donné la population actuelle, certaines provinces devront céder six députés pour maintenir le nombre des députés des députés au même niveau que la représentation sénatoriale. Cela nous semble injuste et nous proposons que le nombre des députés à la Chambre soit majoré d'autant, ce qui porterait le total à 269.

Conformément à notre proposition antérieure selon laquelle la Déclaration des droits devrait comporter une disposition prévoyant une représentation équitable, proportionnée à la population, et afin de réduire au minimum les occasions où un gouvernement quelconque pourrait tenter de fausser le processus qui mène à cet objectif, nous proposons que certaines des dispositions fondamentales de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions soient précisées sans préjudice des discussions mathématiques de leur application.

# Chapitre 14—La Chambre des communes

## RECOMMANDATIONS

42. Il faudrait conserver dans la constitution le mécanisme de redistribution des sièges à la Chambre des communes, de même que les restrictions que comporte la règle des 15 p. 100 et la règle de référence au nombre des Sénateurs. Toutefois, vu nos recommandations concernant la déclaration des droits, l'établissement de la formule fixant la représentation à la Chambre des communes devrait être la prérogative exclusive de celle-ci, qui l'adopterait au moyen d'une mesure législative ordinaire.
43. Toute législature de la Chambre des communes devrait rester en fonction pendant quatre ans à partir du jour où les breis d'élection sont rapportés, sous réserve que, et nonobstant toute prérogative royale, le Gouverneur général ait le pouvoir de dissoudre le Parlement au cours de cette période de quatre ans:

- 1) quand le Gouvernement est défait
- a) à la suite d'une motion de défiance, ou
- b) lors du vote sur un bill particulier ou une partie d'un bill qui, à la suite d'une déclaration antérieure du Gouvernement, doit être considéré comme posant la question de confiance; ou
- 2) quand la Chambre des communes adopte une résolution demandant la dissolution du Parlement.

A une époque où toutes nos institutions sont remises en question, il serait bien étonnant que la principale institution de notre gouvernement démocratique, la Chambre des communes, ne fasse pas l'objet d'un sérieux réexamen. Nous croyons que cela vaut aussi pour les Assemblées législatives provinciales, mais leur constitution et leur fonctionnement ne sont pas de notre ressort. Toutefois, les provinces auraient avantage à essayer de se conformer aux principes et aux procédures en vigueur au niveau fédéral.

Les députés sont conscients d'un grand nombre de lacunes dans le fonctionnement quotidien de la Chambre des communes et la législature actuelle a modifié bon nombre des règlements et usages de la Chambre. Certaines modifications ont donné lieu à des débats animés entre les partis politiques, mais nul n'a nié le besoin de changements profonds. À l'heure actuelle, on étudie même la possibilité de diffuser les délibérations de la chambre et des comités.

A l'extérieur du Parlement, les critiques sont souvent plus dures. Certains des tenants les plus extrémistes de la démocratie de participation demandent l'abolition du gou-

La plupart des questions soulevées lors d'un débat sur la démocratie de représentation à l'heure actuelle dépassent les limites de notre mandat, puisqu'elles comportent une analyse du rôle et du financement des partis politiques et de la diffusion de l'information dans notre société. Nous tenons à affirmer notre volonté de conserver nos institutions représentatives. Il n'y aurait, selon nous, d'autres possibilités qu'une démocratie directe à une échelle universelle et instantanée fonctionnant au moyen d'ordinateurs perfectionnés, ou alors une forme de domination populaire où le groupe le plus à même d'influencer le gouvernement, peut-être par la force, prendrait les principales décisions. Cette dernière méthode ne convient évidemment pas à une démocratie parce qu'elle refléterait les opinions d'un groupe particulier plutôt que celles de tout le peuple. La première méthode n'est guère plus démocratique, à nos yeux, bien qu'elle soit plus subtile. La démocratie, à notre avis, c'est plus que le décompte mathématique d'une majorité des voix pour chaque décision; elle exige que l'électeur ait à la fois la possibilité de s'informer et celle de prendre connaissance des arguments de ses concitoyens.

Aux audiences du comité, on a exprimé la plupart de ces opinions. On a même organisé des manifestations à certaines séances où l'opposition à l'institution parlementaire a pris une tournure peu commune. Quant à nous, nous avons manifesté notre appui à la démocratie de participation en élargissant la portée de nos audiences, en adoptant de nouvelles méthodes pour nos réunions publiques, en fournissant des services d'interprétation simultanée aux auditeurs et en essayant d'obtenir l'autorisation de diffuser sur les ondes nos réunions publiques.

Cependant, l'appui que nous apportons à la démocratie de représentation ne constitue pas une acceptation du statu quo. À moins que nos institutions politiques ne fassent l'objet de modifications importantes au sens le plus large du mot, nous prévoyons qu'il nous sera très difficile de maintenir le système actuel. Conscients qu'un grand nombre de problèmes ne peuvent être résolus par des dispositions constitutionnelles, nous proposons néanmoins deux modifications à la constitution. Pour maintenir un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, nous proposons la dissolution constitutionnelle suivante en ce qui concerne la dissolution des Chambres: toute Chambre des communes restera en fonction pendant quatre ans seulement à partir du jour où les breis d'élection sont rapportés, sous réserve que, et nonobstant toute prérogative royale, le Gouverneur général

conservant au gouvernement fédéral l'ensemble des prerogatives officielles lui permettant de procéder aux nominations. Ce nouveau système devrait entrer en vigueur à mesure que des vacances se produiront, la première nomination pour chaque province ou territoire devant être effectuée d'après les listes proposées par les provinces ou les territoires, et les nominations suivantes à tour de rôle.

A l'heure actuelle, toute personne admissible au poste de sénateur doit :

- avoir trente ans révolus,
- être Canadien de naissance ou sujet de la Reine par naturalisation,
- posséder des biens immobiliers d'une valeur nette de \$4,000 dans la province qu'il représente,
- posséder au moins \$4,000 non grevés de dettes, charges ou hypothèques,

—être résident de la province pour laquelle il est nommé. Dans le cas du Québec, il doit résider dans la division sénatoriale pour laquelle il est nommé ou y posséder ses biens immobiliers.

En 1867, ces conditions de propriété étaient très élevées. A cette époque on croyait préférable de limiter l'accès du Sénat aux personnes fortunées. Aujourd'hui, nous trouvons semblables restrictions inadmissibles et préférons un Sénat qui représente toutes les couches de la société.

La restriction qui s'applique aux sénateurs du Québec selon laquelle ceux-ci doivent posséder des biens immobiliers ou résider dans leur division sénatoriale est anachronique et devrait être abolie, de même que les divisions sénatoriales elles-mêmes.

La limite d'âge de 30 ans imposée en 1867, tout comme les exigences concernant les biens, reflètent la manière de penser d'une autre époque.

En conséquence, nous recommandons que les exigences visant la nomination au Sénat se limitent aux qualités requises pour être électeur en vertu de la Loi électorale du Canada, sous réserve de la condition supplémentaire de résidence dans la province ou le territoire pour lequel un sénateur est nommé.

Nous recommandons également que l'âge de la retraite des sénateurs soit ramené de 75 à 70 ans pour tous les sénateurs nommés aux termes de ces nouvelles dispositions. Les membres du Sénat actuel devraient pouvoir prendre leur retraite à l'âge de 70 ans tout en conservant leur indemnité au complet jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans. Enfin, nous recommandons que les sénateurs retraités conservent le droit à leur titre et à leurs préséances, ainsi que le droit de participer aux travaux du Sénat et de ses comités, mais non le droit de voter ou de toucher l'indemnité sénatoriale.



Terre-Neuve	6
Nouvelle-Écosse	10
Nouveau-Brunswick	10
Ile-du-Prince-Édouard	4
Québec	24
Ontario	24
Manitoba	12
Saskatchewan	12
Alberta	12
Colombie-Britannique	12
TOTAL DES PROVINCES	126
Territoire du Yukon	2
Territoires du Nord-Ouest	2
TOTAL GLOBAL	130

Étant donné qu'en fin de compte le succès ou l'échec du Sénat repose plus sur la qualité de ses membres que sur tout autre facteur, la question du mode de nomination est de la plus haute importance.

Le mode de nomination des sénateurs a fait l'objet de bien des critiques. Trop de Canadiens considéraient que les nominations au Sénat (faites par le premier ministre en pratique, sinon en principe) sont purement et simplement un moyen de récompenser les fidèles du parti. Soit dit sans vouloir déprécier le grand nombre de choix excellents faits dans le passé, il y a eu, au cours des ans, trop de nominations qui, aux yeux du public, ont confirmé cette opinion.

Le régime des nominations est donc suspect. Il faut rendre hommage au premier ministre actuel d'avoir fait un réel effort pour élargir l'éventail des nominations. Toutefois, rien ne garantit que les premiers ministres à venir en feront autant. Non pas que les nominations politiques soient essentiellement une mauvaise chose; somme toute, le Sénat fait partie intégrante de la structure politique; c'est une tribune politique. Ce que l'on critique, ce n'est pas le fait que l'on nomme des hommes politiques, mais la raison de leur nomination.

Pour que le Sénat remplisse bien son rôle, il faut que le critère de sélection de ses membres soit non pas une récompense pour services rendus, mais plutôt l'espérance de services que le candidat rendra au pays, fondée sur une reconnaissance de sa compétence et des services qu'il a rendus dans divers domaines. Y compris l'activité politique. Il est certain que le régime canadien est unique en son genre: nulle autre *fédération* n'a en effet décidé de suivre l'exemple du Canada en laissant la nomination des sénateurs aux soins du gouvernement central.

Le Comité a consacré beaucoup de temps à l'étude de la meilleure méthode de sélection des sénateurs. La solution adoptée en 1867 ne fut pas accidentelle. Nous ne croyons pas qu'un Sénat entièrement ou partiellement élu répond aux besoins du Canada. Le régime de nomination des sénateurs est encore celui qui permet le choix le plus large parmi tous les secteurs de la vie canadienne. Par conséquent, nous proposons que, pour chaque province ou territoire, la moitié des sénateurs soient nommés, comme l'autre moitié des sénateurs étant nommés par le gouvernement fédéral parmi les candidats proposés par le gouvernement provincial ou le conseil territorial approprié. En fait, ce système reviendrait à faire nommer la moitié des sénateurs parmi les candidats des provinces tout en

Du point de vue des régions sénatoriales, l'Ouest, en 1915, fut considéré comme une seule région. Bien que les quatre provinces de l'Ouest partagent bien des préoccupations communes, on ne pouvait pas dire, même en 1915, que l'ensemble de l'Ouest formait une seule unité économique. Cela est encore moins vrai aujourd'hui. En outre, depuis 1915, la puissance économique de l'Ouest a augmenté de façon spectaculaire.

Il y a deux régions, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, qui ne sont toujours pas représentées au Sénat. Il existe un précédent en ce qui concerne la représentation des Territoires. En 1888, on a, pour la première fois, accordé deux sénateurs aux Territoires du Nord-Ouest, en vertu d'une modification apportée en 1886 à la constitution. Ce nombre fut porté à quatre en 1904, avant que la Saskatchewan et l'Alberta n'accèdent au statut de provinces.

D'autre part, le Canada est la seule fédération dans laquelle certaines des petites provinces ont plus de représentants à la Chambre haute que des provinces d'étendue moyenne. A notre avis, le moment est venu de procéder à une nouvelle répartition des sièges sénatoriaux, afin que le Sénat reflète mieux les régions actuelles du Canada.

Voici deux des lacunes évidentes que présente la répartition actuelle des sièges du Sénat: (1) la disparité en matière de représentation géographique et d'autres critères entre les provinces de l'Ouest et les autres provinces; (2) le fait que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, qui occupent une grande partie du territoire canadien, ne sont pas du tout représentés au Sénat. Il faut aussi songer que le fait de réduire le nombre de sénateurs de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile-du-Prince-Édouard aurait pour conséquence, de façon immédiate dans certains cas, de diminuer le nombre des députés de ces provinces à la Chambre des communes. En effet, les articles 51(1) et 51A de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipulent qu'aucune province ne peut avoir de sénateurs. Compte tenu de ces facteurs et de considérations historiques, nous proposons la répartition suivante des sièges sénatoriaux, ce qui aurait pour effet d'augmenter la représentation de l'Ouest et du Nord du pays.

régions; 2) réexaminer les projets de loi. Sir John A. Macdonald disait que c'était « un endroit de réflexion ».

Les critiques dont fait l'objet le Sénat canadien portent essentiellement sur le mode de nomination, la durée du mandat et le fait que certains sénateurs ne consacrent pas suffisamment de temps et d'attention à leurs fonctions de sénateurs. Le Sénat souffre, en outre, d'un malentendu quant à son rôle, d'une comparaison défavorable avec le Sénat américain (dont il n'a jamais été censé être la répétition), et du peu de publicité que l'on accorde au travail qu'il accomplit.

Le fait est que le Sénat a accompli beaucoup de bon travail comme nous le verrons plus loin dans le présent chapitre. Malheureusement, une bonne partie de ce travail est passée inaperçue. Si les gouvernements antérieurs ne se sont guère souciés de réformer le Sénat, le Sénat, lui, a fait récemment de grands efforts pour s'améliorer.

Bien qu'une certaine partie de l'opinion soutienne qu'un Sénat non électif est un anachronisme dans une démocratie moderne, le Comité a constaté que la majorité des témoins recommandent une réforme du Sénat plutôt que son abolition, et bien des solutions de réforme ont été proposées.

Nous sommes d'accord avec les témoins qui ont réclamé la réforme du Sénat et non sa disparition. Les motifs qui ont incité les Pères de la Confédération à créer un Parlement bicaméral au Canada sont toujours valables à l'heure actuelle. Les États fédéraux, particulièrement, trouvent utiles les Chambres hautes. Elles assurent une plus grande représentation régionale au sein du gouvernement central. La représentation régionale peut être et se révèle effectivement avantageuse pour le fonctionnement du pouvoir législatif fédéral.

On ne saurait nier l'importance de ce rôle. Disparités régionales, aliénation dont certaines régions se disent périodiquement les victimes, séparatisme ailleurs, inquiétude devant la domination des provinces centrales, tout ceci renforce les thèses traditionnelles et les théories en faveur du Sénat. La croissance et le développement du Canada n'ont pas affaibli le régionalisme, mais l'ont plutôt magnifié au fur et à mesure que les régions prennent de la force. Il reste beaucoup à faire pour améliorer les relations et la compréhension entre les régions, et le Sénat peut jouer un rôle important à cet égard.

Le droit de veto du Sénat canadien est illimité. Même dans le cas des projets de loi de finances, s'il est vrai qu'il ne peut prendre l'initiative d'en présenter ou d'en augmenter le montant, il peut refuser de les adopter ou en réduire le montant. Ce pouvoir n'a subi aucune modification depuis 1867. D'autre part, les pouvoirs constitutionnels de la Chambre des Lords britannique, sur laquelle notre Sénat a été fondamentalement modelé, ont été réduits. La limitation de son droit de veto renforcerait paradoxalement le Sénat, sans affaiblir la Chambre des communes. Elle augmenterait les possibilités d'affronter une impasse en donnant le pouvoir à la Chambre des communes d'imposer, en fin de compte, sa volonté.

On a suggéré que le Sénat pourrait avoir un pouvoir spécial, celui de confirmer la nomination des juges de la Cour suprême, des ambassadeurs et des directeurs d'organismes culturels. Un tel rôle pourrait entraîner une controverse politique au sujet de la nomination, et un débat public inutile qui affaiblirait probablement la position du titulaire au lieu de la renforcer. Nous rejetons cette proposition.

Le rôle d'enquêteur joué par le Sénat n'est pas nouveau, mais il a pris beaucoup plus d'importance au cours des années 60. Le sénat a nommé, en plus des comités permanents, des comités spéciaux chargés d'étudier les questions suivantes: la main-d'œuvre et l'emploi, l'utilisation des terres au Canada, la vieillillesse, les mass media, la pauvreté, la politique scientifique. D'autres enquêtes ont été menées par des comités spéciaux mixtes du Sénat et de la Chambre des communes, par exemple, sur le crédit à la consommation et sur le divorce en 1967, et il y a aussi notre comité spécial mixte sur la constitution. Ces comités ont recueilli des informations très utiles et leurs travaux ont donné lieu à des mesures législatives importantes.

Nous recommandons que le droit de veto que possède actuellement le Sénat soit ramené à un veto suspensif d'une durée de six mois, de façon à ce qu'un projet de loi puisse prendre effet sans le consentement du Sénat si la Chambre des communes, après l'avoir approuvé une première fois, l'adopte de nouveau après une période de six mois à compter de la date de son rejet par le Sénat ou de l'amendement final que celui-ci y a apporté. Ceci permettrait au Sénat de conserver un rôle législatif dans le cadre duquel le dynamisme régional pourrait s'exprimer, tout en faisant en sorte que la Chambre des communes ne puisse pas être tenue en échec indéfiniment. Cette disposition concernant le veto suspensif serait plus conforme à la réalité politique canadienne et donnerait au Sénat une base constitutionnelle plus conforme à son statut de corps non électif tout en lui permettant d'exprimer son opposition au gouvernement élu à la Chambre des communes. Si le Sénat n'avait pas achevé l'étude d'un projet de loi ou d'une résolution dans un délai de six mois après la troisième lecture ou son adoption par la Chambre des communes, il devrait prendre force de loi si celle-ci l'adoptait de nouveau à un moment quelconque au cours de la même législature. Les périodes au cours desquelles le Parlement serait prorogé ou dissous n'entreraient pas dans le calcul du délai de six mois.

Afin d'accélérer le processus législatif, nous recommandons, en outre, que le gouvernement soit autorisé à présenter au Sénat tous les projets de loi, y compris les projets de loi de finances mais sans les lois de subsides, avant leur adoption à la Chambre des communes; toutefois, dans le cas des projets de loi de finances, il faudrait que le leader du gouvernement au Sénat les présente au nom du gouvernement. Bien entendu, le gouvernement ne présenterait un projet de loi d'abord au Sénat que s'il comptait sur un accueil favorable de la part de celui-ci, étant donné que cette procédure compliquerait l'exercice par la Chambre des communes de son droit de préséance au cas où le Sénat rejeterait le projet.

Aux termes du compromis de 1867, on accorda aux trois régions du moment une représentation égale au Sénat. Les provinces Maritimes, prises globalement, obtinrent 24 sénateurs, et on en attribua également 24 à chacune des provinces de Québec et de l'Ontario, ce qui faisait en tout 72 sénateurs. Au fur et à mesure que les provinces de l'Ouest entraient dans la Confédération, on leur accordait un certain nombre de sénateurs, mais ce nombre variait. En 1915, on a fait de l'Ouest du pays une quatrième région sénatoriale avec 24 sénateurs répartis également entre les quatre provinces, ce qui porta le nombre des sénateurs à 96. Ce nombre fut par la suite porté à 102, le maximum actuel, par l'attribution de six sièges à Terre-Neuve lors que cette province entra dans la Confédération.

Voici donc la composition actuelle du Sénat, par Province:



## Chapitre 13—Le Sénat

### RECOMMANDATIONS

35. Le droit de veto absolu que possède actuellement le Sénat devrait être ramené à un veto suspensif de six mois qui s'exercerait de la façon suivante: un projet de loi peut être adopté sans le consentement du Sénat, (1) si la Chambre des communes, après l'avoir approuvé une première fois, l'adopte de nouveau après une période d'au moins six mois à compter de la date de son rejet par le Sénat ou de l'amendement final que celui-ci lui a apporté et (2) si le Sénat n'avait pas achevé l'étude d'un projet de loi dans un délai de six mois après la troisième lecture devant la Chambre des communes et que celle-ci l'adopte à nouveau après l'écoulement de ce délai de six mois; toutefois, les périodes au cours desquelles le Parlement serait prorogé ou dissous n'entreraient pas dans le calcul du délai de six mois.
36. Le Sénat devrait prendre l'initiative de conserver et d'accroître son rôle d'enquêteur, rôle qui a pris plus d'importance au cours des dernières années; à cet égard, le gouvernement devrait davantage faire appel au Sénat.
37. Le gouvernement devrait être autorisé à présenter au Sénat tous les projets de loi, y compris les projets de loi de finances, sauf les lois de subsides, avant leur adoption à la Chambre des communes; toutefois, dans le cas des projets de loi de finances, il faudrait que le leader du gouvernement au Sénat les présente au nom du gouvernement.
38. Nous proposons la répartition suivante des sièges sénatoriaux: Terre-Neuve 6, Île-du-Prince-Édouard 4, Nouvelle-Écosse 10, Nouveau-Brunswick 10, Québec 12, Colombie-Britannique 12, Yukon 2 et les Territoires du Nord-Ouest 2, soit un total de 130 sièges.
39. Tous les sénateurs devraient continuer à être nommés par le gouvernement fédéral: au fur et à mesure que des vacances se produisent, la moitié des sénateurs pour chaque province ou territoire seraient nommés suivant le mode actuel. L'autre moitié des sénateurs seraient également nommés par le gouvernement fédéral, mais ils seraient choisis parmi les candidats proposés par le gouvernement provincial ou territorial approprié.
40. Les exigences visant la nomination au Sénat devraient se limiter aux qualités requises pour être électeur en vertu de la Loi électorale du Canada, auxquelles s'ajoute la condition de résidence dans
41. L'âge de la retraite obligatoire pour tous les nouveaux sénateurs devrait être de 70 ans. Les sénateurs retraités devraient conserver le droit à leur titre et à leur présence, ainsi que le droit de participer aux travaux du Sénat et de ses comités, mais non le droit de voter ou de toucher l'indemnité sénatoriale.
- Les débats de 1865 sur la Confédération prouvent qu'il n'y aurait pas eu de Confédération en 1867 ou, du moins, l'on n'aurait pas institué de Sénat. Ni les provinces Maritimes ni le Québec n'étaient prêts à entrer dans une union qui n'eût comporté qu'une seule chambre élue, dont la composition eût été proportionnée à la population. Le Canada devait être une fédération, non un État unitaire. Si la représentation à la Chambre basse devait être proportionnée à la population, il fallait une Chambre haute où les régions seraient sur un pied d'égalité.
- L'honorable George Brown, s'adressant en 1865 à l'Assemblée, au cours du débat sur la proposition portant ratification de la résolution adoptée lors de la Conférence de Québec de 1864, déclarait:
- L'essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement. . . (à la page 87)
- De toute évidence, les Pères de la Confédération étaient bien décidés à créer un Sénat, mais ne voulaient pas qu'il devint le rival de la Chambre des communes. Ils garantirent la position de la Chambre des communes au moyen de trois décisions: seule la Chambre des communes serait élue; tous les projets de loi relatifs à la perception ou à la mesure que des vacances se produisent, la moitié des sénateurs pour chaque province ou territoire seraient nommés par le gouvernement fédéral; au fur et à mesure que des vacances se produisent, la moitié des sénateurs seraient également nommés par le gouvernement fédéral, mais ils seraient choisis parmi les candidats proposés par le gouvernement provincial ou territorial approprié.
42. Les exigences visant la nomination au Sénat devraient se limiter aux qualités requises pour être électeur en vertu de la Loi électorale du Canada, auxquelles s'ajoute la condition de résidence dans
- On veut donc confier deux rôles au Sénat du Canada: 1) protéger les droits des provinces, des minorités et des
- La province pour laquelle il y a nomination. Il faut d'abord supprimer le régime des divisions sénatoriales pour les sénateurs du Québec.
41. L'âge de la retraite obligatoire pour tous les nouveaux sénateurs devrait être de 70 ans. Les sénateurs retraités devraient conserver le droit à leur titre et à leur présence, ainsi que le droit de participer aux travaux du Sénat et de ses comités, mais non le droit de voter ou de toucher l'indemnité sénatoriale.
- Les débats de 1865 sur la Confédération prouvent qu'il n'y aurait pas eu de Confédération en 1867 ou, du moins, l'on n'aurait pas institué de Sénat. Ni les provinces Maritimes ni le Québec n'étaient prêts à entrer dans une union qui n'eût comporté qu'une seule chambre élue, dont la composition eût été proportionnée à la population. Le Canada devait être une fédération, non un État unitaire. Si la représentation à la Chambre basse devait être proportionnée à la population, il fallait une Chambre haute où les régions seraient sur un pied d'égalité.
- L'honorable George Brown, s'adressant en 1865 à l'Assemblée, au cours du débat sur la proposition portant ratification de la résolution adoptée lors de la Conférence de Québec de 1864, déclarait:
- L'essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement. . . (à la page 87)
- De toute évidence, les Pères de la Confédération étaient bien décidés à créer un Sénat, mais ne voulaient pas qu'il devint le rival de la Chambre des communes. Ils garantirent la position de la Chambre des communes au moyen de trois décisions: seule la Chambre des communes serait élue; tous les projets de loi relatifs à la perception ou à la mesure que des vacances se produisent, la moitié des sénateurs pour chaque province ou territoire seraient nommés par le gouvernement fédéral; au fur et à mesure que des vacances se produisent, la moitié des sénateurs seraient également nommés par le gouvernement fédéral, mais ils seraient choisis parmi les candidats proposés par le gouvernement provincial ou territorial approprié.
40. Les exigences visant la nomination au Sénat devraient se limiter aux qualités requises pour être électeur en vertu de la Loi électorale du Canada, auxquelles s'ajoute la condition de résidence dans
- On veut donc confier deux rôles au Sénat du Canada: 1) protéger les droits des provinces, des minorités et des



que que seuls les Britanniques pourraient abolir. Tout ce que nous avons à faire, c'est d'avoir notre propre chef de l'Etat et c'est tout. (3.32:60)

Voici un dernier commentaire:

Je pense que le chef de l'Etat devrait être canadien et résider au Canada, parce que choisir le chef de l'Etat dans une seule famille est contraire à la Déclaration des droits et que c'est de la discrimination fondée sur des motifs de race, de croyance et de couleur.

Il devrait être possible, dans tout Etat souverain et indépendant, qu'un citoyen, peu importe son origine ethnique, ses croyances religieuses ou la couleur de sa peau, devienne le chef de l'Etat, comme c'est le cas dans la plupart des Etats indépendants et souverains. (3.32:58)

La plupart des membres du Comité préféreraient un Canadien comme chef d'Etat qui ne représenterait plus

un souverain au-delà des mers mais qui occuperait ses fonctions pendant un mandat déterminé à la suite d'un vote affirmatif du Parlement. Nous nous prononçons de ce fait en faveur du processus évolutif par lequel des fonctions plus importantes ont été attribuées au Gouverneur général en tant que chef de l'Etat canadien. Cependant, étant donné le climat actuel de l'opinion publique canadienne, tout changement brutal aurait vraisemblablement pour conséquence inopportune de nous désunir. Dans la mesure où nous avons pu évaluer la situation, les Canadiens se répartissent à peu près également entre ceux qui veulent maintenir la monarchie et ceux qui s'y opposent, les premiers étant en général les citoyens plus âgés et les derniers, la jeune génération. En pareil cas, le Comité ne recommande à l'heure actuelle aucun changement en ce qui concerne la monarchie, mais plus tard il faudra trancher la question de son maintien ou de sa suppression en consultant de manière explicite la population canadienne à ce sujet.

Les adversaires de la monarchie ont affirmé aussi qu'en tant donné ses liens, cette institution telle qu'elle existe au Canada est un vestige du statut «colonial». Un autre témoin a fait part de ses griefs d'une façon plutôt pittoresque :

Il y a des gens qui disent que l'effigie de la Reine sur les pièces de monnaie et le serment d'allégeance qu'il faut prêter à la Reine avant de siéger au Parlement sont les seules choses qu'un pêcheur de Terre-Neuve, un agriculteur des Prairies et un Esquimaux de l'Arctique ont en commun. Mais ce dont ces gens ne semblent pas se rendre compte, c'est que nous avons aussi ces choses en commun avec les habitants de Hong Kong et des Îles Fidji. Il n'existe là aucun lien nécessaire et logique. En fait, il n'y a aucun lien entre la notion de Couronne et celle du Canada en tant que pays uni. . . .

Quel est le rôle de la Couronne? Qu'est-ce que la Couronne? En fait, la Couronne, c'est le roi d'Angleterre. Point de contestation là-dessus. Quand le roi ou la reine meurt, nous ne débattons pas ici la question de savoir qui lui succède. Le successeur ne fait aucun doute. Ce sera la personne reconnue par le gouvernement anglais comme roi d'Angleterre. Donc à quoi sert-il d'exiger des gens de notre pays, et je parle comme étranger récemment naturalisé, qu'ils prêtent serment d'allégeance au souverain d'un autre pays, à quelqu'un qui n'a aucun lien, ou si peu, avec notre pays? Cette personne n'est pas canadienne et, en outre, elle vient très rarement ici. Quand elle vient, elle accomplit quelques rites non politiques mais purement sociaux, comme de parler de notre participation aux Jeux du Commonwealth et autres choses du genre. À quoi bon faire prêter aux gens serment d'allégeance à cette personne? La réponse est évidente. Si le geste a un sens, il signifie que nous ployons le genou devant l'Angleterre. Et si on dit que la Couronne est un symbole, et c'en est un, c'est le symbole de quoi? La monarchie est le totem tribal des Anglo-Saxons, et lorsqu'on oblige les élus au Parlement ou à une Assemblée législative à prêter serment d'allégeance à ce roi d'un pays étranger, c'est comme si le bailli dans la légende de Guillaume Tell disait: «Saluez mon chapeau. Sinon, vous n'occuperez pas votre siège au Parlement.» (3.33:43)

Ce n'est pas simplement le fruit de l'imagination. On en parle partout. Je vais vous donner un exemple dont j'ai eu connaissance récemment. Un Hollandais de notre province, qui vient d'être naturalisé en ayant acquis la nationalité canadienne, a été interrogé par le juge du tribunal de citoyenneté. Il ne voulait pas prêter le serment d'allégeance à la Reine d'Angleterre. Il a déclaré: «Récoutez, j'étais Hollandais, et je veux devenir Canadien non pas Anglais. Pourquoi dois-je prêter le serment d'allégeance au Roi d'Angleterre?» Que pouvait répondre le juge? Il ne pouvait donner que la réponse suivante: «C'est ainsi; vous devez le faire.» Naturellement, le juge n'a pas dit qu'il s'agissait de la Reine du Canada, car la seule personne à qui vous pouvez dire cela sans sourire, dire que la reine qui vit là-bas, qui ne vient presque jamais ici et qui n'est pas canadienne est la Reine du Canada, la seule

D'autres ont signalé que les dispositions de la loi relatives au serment d'allégeance qui doit être prêtée, devant les tribunaux de citoyenneté, dans la fonction publique, au Parlement et aux Assemblées législatives, de même que le texte de l'AANB et la procédure judiciaire imposent aux Canadiens qui rejettent la monarchie un fardeau pénible sur le plan psychologique :

Il semble que bon nombre de gens favoriseraient un système où le Gouverneur général «canadienisé» serait le chef de l'État de plein droit plutôt qu'un simple représentant du souverain, tout en reconnaissant ce dernier comme le chef du Commonwealth. Certains estiment que c'est là une étape naturelle de l'évolution du Canada, qui aurait pour effet de «canadianiser» le poste de Gouverneur général et serait la mesure la plus généralement acceptable qu'on puisse prendre, celle qui serait le moins susceptible de nous désunir. On a de plus soutenu que cela serait tout à fait conforme à notre histoire et à nos traditions.

Plusieurs témoins estiment que c'est l'indifférence qui caractérise surtout l'attitude des Canadiens envers la monarchie :

Il y a un autre point que je n'avais pas l'intention d'aborder, mais puisque beaucoup d'autres personnes ont parlé de la monarchie, je ne puis m'empêcher d'en dire un mot. Il me semble qu'il s'agit là d'un sujet d'importance secondaire par rapport à d'autres problèmes plus profonds concernant l'unité nationale. Elle me laisse indifférent; Conservez la monarchie ou abolissez-la. (3.34:51)

De l'avis de certains, la souveraine ne peut devenir Reine du Canada par ce qu'ils considèrent comme une fiction de droit.

personne à qui vous pouvez dire cela sans sourire, c'est à un constitutionnaliste non à un être humain. (3.33:43)

Les passages suivants illustrent ce point de vue :

La première modification prévue à apporter serait de récrire le préambule de l'Acte. Plutôt que de décrire notre gouvernement comme semblable, en principe, à celui du Royaume-Uni, nous proposons une constitution fédérale fondée sur les principes de la primauté du Parlement. Les pouvoirs exécutifs au Canada seraient conférés au Gouverneur général, en tant que chef de l'État, et l'exécutif serait responsable devant le Parlement du Canada. . . .

Les articles qui portent sur le pouvoir exécutif seraient remaniés de façon à conférer tout le pouvoir exécutif au Gouverneur général en tant que chef de l'État. Cette disposition, qui met en valeur la charge actuelle de Gouverneur général, reconnaît par induction que des Canadiens éminents, comme le général Vanier ou le Gouverneur général actuel, rehausseraient la charge; elle assure également que le chef de l'État serait un Canadien, intimement préoccupé du bien-être du Canada, et non un personnage éloigné du Canada, dont la majorité des Canadiens non seulement contestent l'autorité souveraine mais encore font peu de cas.

Les dispositions selon lesquelles le Conseil privé donne son avis au Gouverneur général demeureraient inchangées. La souplesse de ces dispositions a permis aux conventions, coutumes et procédures canadiennes de se développer de façon à répondre aux besoins d'un État dynamique. Le fait d'insérer dans l'Acte des définitions juridiques précises restreindrait donc le sain processus politique traditionnel fondé sur l'imprécision de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (3.23:60)

Un autre témoin a dit :

Je ne pense pas que nous ayons le pouvoir d'abolir la monarchie, parce que c'est une institution britannique.



D'abord, il y a les Canadiens qui s'opposent fermement à toute modification du régime actuel dans lequel le souverain a pour représentant au Canada le gouverneur général, dont le rôle, bien que limité par la constitution, est néanmoins important dans le système politique canadien. Ils prétendent surtout que le souverain, chef impartial du gouvernement canadien, protège la population contre les abus des gouvernements élus par scrutin populaire, à cause de son importance symbolique et de l'institution qu'il représente. Pour certains, l'image du souverain et de la famille royale fait figure de constante quant aux comportements et manières que la société doit observer. Ils affirment que la dignité du personnage et le respect qu'il inspire ne peuvent que renforcer l'édifice social. D'autres soutiennent que la monarchie est le lien historique qui unit le Royaume-Uni au Canada dans son essor évolutif et qu'à ce titre, elle doit être maintenue.

Les extraits suivants de nos témoignages illustrent le principal argument des défenseurs du régime actuel:

Les extraits suivants de nos témoignages illustrent le principal argument des défenseurs du régime actuel:

D'abord, il y a les Canadiens qui s'opposent fermement à toute modification du régime actuel dans lequel le souverain a pour représentant au Canada le gouverneur général, dont le rôle, bien que limité par la constitution, est néanmoins important dans le système politique canadien. Ils prétendent surtout que le souverain, chef impartial du gouvernement canadien, protège la population contre les abus des gouvernements élus par scrutin populaire, à cause de son importance symbolique et de l'institution qu'il représente. Pour certains, l'image du souverain et de la famille royale fait figure de constante quant aux comportements et manières que la société doit observer. Ils affirment que la dignité du personnage et le respect qu'il inspire ne peuvent que renforcer l'édifice social. D'autres soutiennent que la monarchie est le lien historique qui unit le Royaume-Uni au Canada dans son essor évolutif et qu'à ce titre, elle doit être maintenue.

Un simple citoyen qui devient ministre de la Couronne ou un ministre qui devient chef d'Etat peut perdre le sens des proportions et son équilibre personnel. L'histoire de l'humanité et celle des gouvernements nous en donnent des centaines d'exemples. Des hommes, qu'ils soient de sang royal ou de simples caporaux corses, deviennent les maîtres du monde au nom de la démocratie et se donnent le titre d'empereur, ce qui ne les empêche pas d'être sujets au mal des caissons.

Nous avons pourtant gardé la Couronne pour une autre raison: parce qu'elle s'est révélée pratique du point de vue politique et parce que le régime a bien marché.

La tradition seule n'explique pas le maintien de la monarchie au Canada. Puis-je vous rappeler que les Canadiens anglophones et les Canadiens francophones ont en commun d'anciennes institutions monarchiques héritées de la France et de l'Angleterre.

Un autre témoin ajoutait :

Si le poste de Gouverneur général n'avait d'autre raison d'être que ce pouvoir discrétionnaire non attribué, ce serait là un motif suffisant. La Couronne au Canada n'est pas qu'une simple relique du passé; c'est un élément durable et vivant de la vie des gens. Plus personnelle et donc plus solidement ancrée que l'affection s'est ajoutée à la révérence. Comme bien peu d'autres réalités, la monarchie prend à la même affection de la part des francophones que des anglophones canadiens, fait que nous devons nous appeler en ces jours où le dialogue devient discordant entre les deux peuples fondateurs. La monarchie canadienne est un point de ralliement national non seulement pour ces Canadiens, mais pour les nombreux Canadiens de fraîche date dont les origines sont diverses. Un grand nombre de nos immigrants d'Europe ont compris et assimilé le concept de la monarchie dans leur pays d'origine. Les néo-Canadiens sont quelque peu surpris du manque apparent d'enthousiasme de certains Canadiens à l'égard de la Couronne. Tout pays doit avoir un chef d'Etat. Pour notre pays, une autre forme de gouvernement démocratique pourrait être la république. Dans une monarchie héréditaire, un roi succède au précédent pendant que le vivant historique: «Le Roi est mort; vive le Roi!» retentit d'un bout à l'autre du pays. Dans une république, chaque élection présidentielle est cause de division et de luttes (3.62:22).

principal argument des défenseurs du régime actuel:

Les extraits suivants de nos témoignages illustrent le

évolutif et qu'à ce titre, elle doit être maintenue.

D'abord, il y a les Canadiens qui s'opposent fermement à toute modification du régime actuel dans lequel le souverain a pour représentant au Canada le gouverneur général, dont le rôle, bien que limité par la constitution, est néanmoins important dans le système politique canadien. Ils prétendent surtout que le souverain, chef impartial du gouvernement canadien, protège la population contre les abus des gouvernements élus par scrutin populaire, à cause de son importance symbolique et de l'institution qu'il représente. Pour certains, l'image du souverain et de la famille royale fait figure de constante quant aux comportements et manières que la société doit observer. Ils affirment que la dignité du personnalisme et le respect qu'il inspire ne peuvent que renforcer l'édifice social. D'autres soutiennent que la monarchie est le lien historique qui lie le Royaume-Uni au Canada dans son essor.

D'abord, il y a les Canadiens qui s'opposent fermement à toute modification du régime actuel dans lequel le souverain a pour représentant au Canada le gouverneur général, dont le rôle, bien que limité par la constitution, est néanmoins important dans le système politique canadien. Ils prétendent surtout que le souverain, chef impartial du gouvernement canadien, protège la population contre les abus des gouvernements élus par scrutin populaire, à cause de son importance symbolique et de l'institution qu'il représente. Pour certains, l'image du souverain et de la famille royale fait figure de constante quant aux comportements et manières que la société doit observer. Ils affirment que la dignité du personnage et le respect qu'il inspire ne peuvent que renforcer l'édifice social. D'autres soutiennent que la monarchie est le lien historique que qui unit le Royaume-Uni au Canada dans son essor évolutif et qu'à ce titre, elle doit être maintenue.

Si la Couronne ne peut être un symbole d'unité entre le Canada français et le Canada anglais, alors débranchons-nous-en. Toutefois, faisons-le rapidement et quittons-nous en bons termes. Je suis sûr que Sa Majesté ne voudrait pas causer de dissensions au sein de son peuple canadien. (3.37.42)

Les personnes de ce groupe ont également soutenu que la monarchie au Canada était une cause de désunion. Ironiquement, les personnes qui ont préconisé le maintien de la monarchie ont aussi affirmé qu'elle était un facteur d'unité. Puisque la monarchie ne peut être les deux dans le contexte de la société canadienne dans son ensemble, il semble que la difficulté à définir les critères « d'unité » ou de « désunion » empêche toute évaluation objective de chacune de ces thèses. Un témoin avait même un remède, sans être certain du diagnostic :

Il y a une chose que j'aimerais demander, et je ne la demande pas d'une façon agressive: ceux qui veulent conserver la monarchie accepteraient-ils qu'un Canadien soit roi? Si c'est la monarchie que nous voulons, pourquoi pas un Canadien? X a-t-il quelque chose de marquant dans le fait d'avoir un souverain d'un autre pays? Je veux dire, a-t-il un droit divin ou quelque chose du genre? Pourquoi pas un Canadien? (3.33.37)

Un autre a fait l'observation suivante:

Je pense que la Reine est une dame très charmante. Je pense qu'elle a bien aimé visiter le Manitoba. Je ne pense pas qu'elle ait accordé tellement d'importance à toutes les visites et à tous les commentaires qui ont été faits, pour la simple raison qu'elle a d'autres problèmes, qu'elle n'a pas autant d'intérêts en jeu. Je pense qu'à l'heure actuelle, pour vraiment raffermir l'unité canadienne, nous devrions multiplier les rapports avec nos hommes politiques, nos institutions, et la population du Canada. (3.20.52)

Un autre témoin déclarait:

Pour un Canadien né en Angleterre comme moi... ce qui me révolte le plus au sujet de la monarchie anglaise, c'est qu'elle ne soit pas canadienne.

Comme le disait un témoin :

D'autre part, les Canadiens qui s'opposent à la monarchie s'y opposent, dans la plupart des cas, à cause du lien qui existe entre la «monarchie canadienne» et la Couronne britannique. Ils ne s'opposent pas tant au régime monarchique comme tel, qu'au lien qu'il représente avec le Royaume-Uni. Au fond, leur position est que, à cause de ces liens, la monarchie actuelle n'est pas une institution canadienne.

Que devons-nous donc faire dans notre constitution? Conscient du danger que présente le statut de chef de l'Etat et de chef du gouvernement, nous séparons ces deux réalités. Nous plaçons au sommet de la pyramide quelqu'un que nous appelons le monarque et nous lui disons: «Vous détenez tous les pouvoirs, vous avez droit à tous les honneurs, vous représentez le droit et la justice, vous êtes le pilier de la constitution, en un mot, vous êtes tout-puissant, mais vous ne pouvez exercer aucun pouvoir.» Nous plaçons ensuite un autre petit homme au sommet et nous lui disons: «Vous serez le fiduciaire des pouvoirs. Vous donnerez votre avis sur la manière de les exercer, mais vous ne pourrez jamais les détenir.» Pourquoi procéder ainsi? Pour la simple raison que les hommes politiques, de quelque origine qu'ils soient, ou quels qu'ils soient, doivent répondre de leurs actes et être éligibles, responsables, critiquables et amovibles. (3.33:49)

Que devons-nous donc faire dans notre constitution? Conscient du danger que présente le statut de chef de l'Etat et de chef du gouvernement, nous séparons ces deux réalités. Nous plaçons au sommet de la pyramide quelqu'un que nous appelons le monarque et nous lui disons: «Vous détenez tous les pouvoirs, vous avez droit à tous les honneurs, vous représentez le droit et la justice, vous êtes le pilier de la constitution, en un mot, vous êtes tout-puissant, mais vous ne pouvez exercer aucun pouvoir.» Nous plaçons ensuite un autre petit homme au sommet et nous lui disons: «Vous serez le fiduciaire des pouvoirs. Vous donnerez votre avis sur la manière de les exercer, mais vous ne pourrez jamais les détenir.» Pourquoi procéder ainsi? Pour la simple raison que les hommes politiques, de quelque origine qu'ils soient, ou quels qu'ils soient, doivent répondre de leurs actes et être éligibles, responsables, critiquables et amovibles. (3.33:49)



# PARTIE III—LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

## Chapitre 12—Le chef de l'État

### RECOMMANDATIONS

33. Du fait de la division actuelle de l'opinion publique canadienne, le Comité ne recommande pour le moment aucun changement en ce qui concerne le système monarchique.
34. Le Comité préfère un Canadien comme chef d'État et approuve le processus évolutif par lequel il a été accordé un plus grand nombre de fonctions au Gouverneur général à titre de chef d'État du Canada. Il faudra trancher ultérieurement la question du maintien ou de la suppression de la monarchie en consultant de manière explicite la population canadienne à ce sujet.
- Du point de vue juridique, la Couronne occupe dans la vie publique du Canada le premier rang en vertu de l'article 9 de la Partie III (Pouvoir exécutif) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique: «A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs au Canada». L'article 15 de l'Acte stipule que: «A la Reine continuera d'être et est par le présent attribué le commandement en chef des milices navales en Canada».
- Il est également stipulé à l'article 12 de l'AANB que tous les pouvoirs pouvant être exercés selon une loi du Parlement du Royaume-Uni ou des Assemblées législatives coloniales, et exercés alors (en 1867) par les gouverneurs ou par les lieutenants-gouverneurs, sont désormais exercés, dans la mesure du possible par le gouverneur général sur l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada, ou d'un de ses membres, ou par le «Gouverneur général individuellement, selon le cas». L'article 13 stipule que: «Les dispositions du présent acte relatives au gouverneur général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur général agissant de l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada».
- Le texte précis de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique semble sous-entendre que le rôle du gouvernement canadien consiste uniquement à donner son avis; cependant, les Canadiens connaissent très bien la convention constitutionnelle qui veut que le Gouverneur général, en tant que représentant de la Reine au Canada, suive normalement les conseils de ses ministres canadiens. Une convention semblable s'applique aux fonctions des lieutenants-gouverneurs par rapport aux gouvernements provinciaux. Le caractère exécutoire de ces conseils est l'un des principes fondamentaux de notre régime de gouvernement responsable.

Nous avons été frappés de constater que les Canadiens, s'écarterait du régime parlementaire de gouvernement en tant qu'institution. Certains témoins ont même exprimé la crainte que si l'on modifiait le «statut du chef de l'État» dans sa forme actuelle, ce changement pourrait mettre en péril le gouvernement parlementaire lui-même. Un certain nombre de pays du Commonwealth sont cependant devenus des républiques sans que cela ait nui à leur régime parlementaire. En conséquence, rien ne justifie la crainte que l'essentiel de nos institutions démocratiques et le fondement de notre gouvernement responsable soient affectés par une modification des rapports entre le chef de l'État, l'exécutif et les institutions parlementaires du pays.

Nous croyons pouvoir affirmer que tout changement apporté à la nature de la charge de chef de l'État canadien constituerait ou pourrait constituer, sur le plan des institutions, un changement de forme et non de fond. Comme le faisait remarquer un spécialiste dans son témoignage:

Nous devons accepter le fait que nous avons un chef d'État ici à Ottawa.

Je ne vois aucune difficulté insurmontable à avoir un pareil chef d'État car, à toutes fins pratiques, c'est ce que nous avons depuis très longtemps. (3.24:37)

Nous faisons donc une distinction entre le fond et la forme, tout en reconnaissant pleinement que toute modification officielle du statut de la Couronne donnerait lieu à de vives controverses. Comme nous l'avons vu au cours de nos audiences, bien des Canadiens s'opposeraient vigoureusement à un tel changement ou l'appuyeraient avec la même ardeur. Toutefois, compte tenu du sentiment général de satisfaction des Canadiens à l'égard de leurs institutions, du moins sur le plan de la démocratie, nous sommes portés à conclure que la population du Canada a la conviction que ses institutions sont de taille à supporter tout débat de fond sur la question d'un changement à l'égard de la monarchie. En ce sens, la plupart des Canadiens semblent croire que tout changement, si tumultueuse que soit la transition, transformerait davantage l'ambiance générale que le fond même de la constitution.

L'abondance des témoignages entendus au sujet du chef de l'État montre à quel point la question a été sans cesse évoquée lors des séances que le Comité a tenues d'un bout à l'autre du pays.

moyen des différentes régions. Il faut toutefois ajouter aussitôt que cette tendance est en partie due à la baisse de la population relative des régions à faible revenu moyen.

La politique d'expansion régionale suppose qu'en dehors des avantages d'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, le fait qu'une personne soit forcée de quitter sa région pour trouver un emploi entraîne des frais sociaux. Cette situation peut difficilement se concilier avec l'égalité des chances. Ces considérations nous poussent logiquement à nous pencher sur l'aspect relatif des possibilités économiques régionales.

On a souvent tendance à mesurer les inégalités régionales les au point de vue strictement monétaire. Pourtant, le niveau de pollution, le taux de criminalité, les possibilités de participation à la vie politique et la formation personnelle en général sont sans contrepartie des points de comparaison importants entre deux régions. Il est certain que l'égalité des chances sous son aspect monétaire doit être envisagée par rapport à ces différents facteurs sociaux.

Nous appuyons totalement l'objectif mentionné dans la charte de Victoria, à savoir « de promouvoir le progrès économique afin de réduire les inégalités sociales et matérielles entre les personnes, où qu'elles habitent au Canada ». Comme dans le cas de la redistribution des revenus entre les particuliers et pour les mêmes raisons, nous recommandons que cet objectif soit inséré dans le préambule de la constitution.

régiOn. C'est peut-être là l'aspect le plus subjectif du concept en question. L'étude de la nature des possibilités économiques des diverses régions porte à s'interroger sur les moyens dont on dispose pour réaliser cette égalité et sur sa justification.

Evidemment, le fondement de l'égalité des chances demeure l'existence d'un sentiment communautaire au Canada. Pour ce qui est des possibilités économiques régionales, certains économistes prétendent qu'un meilleur équilibre de l'expansion économique des diverses régions ne peut être atteint qu'au prix d'un taux de croissance réduit du produit national brut. D'autres économistes pensent, au contraire, qu'un tel équilibre peut entraîner une hausse du taux d'expansion à l'échelle nationale. Sans essayer de trancher la question, nous estimons que l'existence même des disparités régionales entraîne des coûts sociaux de plus en plus considérables, sans parler des coûts plus tangibles comme les paiements de péréquation.

Si l'on accepte de définir les possibilités économiques de chaque région en fonction du revenu par habitant, on peut conclure que les moyens de réduire les écarts entre les possibilités sont 1) de réduire la population relative de la région ou 2) d'accroître les possibilités économiques grâce à des investissements plus élevés dans les régions défavorisées. À ce sujet, il est intéressant de noter que durant la période d'après-guerre, il y a eu effectivement une légère réduction des différences entre les niveaux du revenu



L'égalité des chances doit exister pour tous les Canadiens. Cela ne signifie pas que chacun doit disposer des mêmes richesses ou des mêmes revenus mais, plutôt, qu'il faut uniformiser les conditions qui favorisent l'épanouissement et le bien-être des collectivités. Les inégalités régionales constituent un obstacle sérieux à la réalisation de l'égalité des chances pour tous les Canadiens. Aussi, l'égalité des chances doit faire disparaitre à l'avenir les inégalités qui découlent de l'appartenance à une communauté particulière (régionale, provinciale, ethnique, linguistique, etc.).

Tout d'abord, il est important de faire la distinction entre les politiques qui ont pour but de redistribuer les revenus entre les individus et celles qui visent à accorder à tous les Canadiens des chances égales. Afin de réaliser une plus grande équité verticale, les gouvernements du Canada redistribuent les revenus entre les individus afin de réduire les écarts dans l'échelle des revenus des Canadiens. Ce but est atteint grâce à un système d'imposition progressif, grâce à des dépenses au titre de biens et de services publics offerts uniformément à tous les Canadiens et grâce enfin à certains paiements de transfert, comme les pensions de vieillesse et les allocations familiales, qui sont destinés à aider ceux qui sont dans le besoin. Cette redistribution affecte indirectement la répartition des revenus entre les régions, mais la préoccupation première demeure l'individu en tant que membre de la collectivité canadienne et non en tant que résident de telle ou telle région. Il ne s'agit pas ici d'égaliser les chances, mais simplement de réduire les inégalités dans les revenus; le degré d'inégalité qui subsiste est celui qui, à une époque donnée, est jugé acceptable par les Canadiens. Nous savons ce que ceux-ci considèrent présentement comme équitable; cependant, nous savons aussi que l'équité verticale pourra un jour se traduire par une redistribution plus ou moins grande.

Conformément au principe énoncé dans la charte de Victoria, nous ne croyons pas qu'il soit sage de préciser dans la constitution la forme ou l'ampleur de la redistribution du revenu. Les priorités et les principes sociaux ne peuvent être déterminés à un moment précis. Nous recommandons donc que l'objectif visant à une redistribution juste du revenu soit inclus dans le préambule de la constitution et qu'il soit l'expression de la conscience sociale des Canadiens ainsi que le reflet dynamique de notre ligne d'action sociale.

Les gouvernements assurent l'équité horizontale en veillant à ce que les citoyens d'une région défavorisée n'aient pas à supporter une charge fiscale relativement plus lourde pour obtenir des services publics équivalents à ceux qui existent dans le reste du pays. Au Canada, ce but est partiellement atteint grâce à la péréquation des revenus provinciaux. La formule actuelle de péréquation permet aux gouvernements provinciaux d'assurer à leurs administrés un ensemble de services essentiels raisonnablement équivalents, sans avoir à leur imposer une charge fiscale excessive. La formule tient compte de tous les revenus propres aux gouvernements provinciaux en excluant les subventions conditionnelles et inconditionnelles ainsi que les fonds obtenus grâce à des emprunts. Elle distingue 16 sources de revenus provinciaux et détermine pour chacune d'elles l'assiette fiscale la plus appropriée. Ainsi, dans le cas de la taxe sur les boissons alcooliques, le

volume de boissons alcooliques consommées dans chaque province constitue l'assiette fiscale. On détermine de la même façon l'assiette fiscale la plus appropriée pour l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les droits de succession, la taxe de vente, etc. Il s'agit alors de comparer pour chacune des 16 sources de revenus (1) le rendement par habitant de l'assiette fiscale et l'ensemble des provinces au taux moyen égale-ment en vigueur dans l'ensemble des provinces. Quand le rendement global des revenus d'une province calculés d'après la formule (1) est inférieur à la moyenne nationale, calculée d'après la formule (2), le gouvernement fédéral comble l'écart par un paiement de péréquation.

La formule actuelle de péréquation ne tient pas compte de la diversité des services publics dont les provinces ont besoin, ni de la diversité du coût de ces services. On émet l'hypothèse que les besoins et le coût par habitant sont les mêmes dans toutes les provinces du Canada.

Il faudrait de plus remarquer que la formule ne tient pas compte de la question du financement du programme de péréquation. En pratique, toutes les provinces participent au financement du programme de péréquation puisque les Canadiens de toutes les régions paient des impôts au gouvernement fédéral, dont une partie sert à financer les paiements de péréquation versés à toutes les provinces qui y ont droit. Ainsi, les sommes versées chaque année au programme de péréquation surestimant les transferts nets opérés entre les provinces riches et les provinces pauvres.

Nous avons tenu à souligner plus haut certains aspects de la formule de péréquation actuelle. Bien qu'elle constitue une amélioration sensible par rapport aux formules précédentes, de nouvelles modifications permettraient d'atteindre plus facilement l'égalité des chances dans le domaine des services publics provinciaux.

Actuellement, les revenus des municipalités ne sont pas soumis à la péréquation, de sorte que celles où le revenu moyen des particuliers est moins élevé doivent supporter une charge fiscale relativement plus lourde afin de pouvoir assurer aux citoyens des services publics comparables. Puisqu'une partie des revenus municipaux sert à financer des services publics qui touchent directement l'individu et son épanouissement, comme par exemple l'éducation, nous estimons qu'il est difficile dans ces conditions d'en arriver vraiment à l'égalité des chances pour tous les Canadiens.

Notre objectif doit être d'assurer à tous les Canadiens des services municipaux, provinciaux et fédéraux satisfaisants. Le genre de redistribution des richesses dont il est question ici se fonde nécessairement sur un critère beaucoup plus objectif, et le principe suivant devrait être inclus dans le préambule de la constitution: les Canadiens, quelle que soit la province où ils résident, ne doivent pas avoir à supporter une charge fiscale disproportionnée pour obtenir des services publics équivalents à ceux qui existent dans le reste du pays.

Le concept de l'égalité des chances s'inspire du désir d'uniformiser les possibilités économiques de chaque



## Chapitre 11—Inégalités régionales

### RECOMMANDATIONS

29. Le préambule de la constitution devrait reconnaître la répartition équitable du revenu comme un objectif dynamique et humain de notre politique sociale. En conséquence, nous entérinons le principe énoncé dans la charte de Victoria:

Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatures et aux Gouvernements des provinces... de promouvoir l'égalité des chances pour toutes les personnes qui résident au Canada.

30. Nous souscrivons à l'énoncé de la charte de Victoria selon lequel:

Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatures et aux Gouvernements des provinces... de procurer à toute la population, dans la mesure du possible et suivant des normes raisonnables de qualité, les services publics essentiels. Cet objectif devrait être reconnu dans le préambule de la constitution.

31. Le préambule de la constitution devrait stipuler que tous les Canadiens ont accès aux services fédéraux, provinciaux et municipaux appropriés sans avoir à supporter une charge fiscale disproportionnée à cause de la région dans laquelle ils habitent. Cette recommandation est la suite logique du principe de l'égalité des chances pour tous les Canadiens, que nous avons accepté.

32. Nous approuvons sans réserve l'objectif suivant mentionné dans la charte de Victoria:

promouvoir le progrès économique afin de réduire les inégalités sociales et matérielles entre les personnes, où qu'elles habitent au Canada.

Comme dans le cas de la répartition de revenu entre les personnes et pour les mêmes raisons, le préambule de la constitution devrait reconnaître cet objectif.

Dans un pays aussi vaste et aussi riche que le Canada, il aurait été fortuit que les richesses soient également réparties entre les différentes régions. Les Canadiens prennent peu à peu conscience du problème que posent les inégalités régionales et ils ont demandé à leurs gouvernements de veiller à ce que la redistribution des richesses devienne plus équitable. La Constitution du Canada n'attribuait pas explicitement ce rôle à un niveau de gouvernement particulier, mais le Parlement canadien, grâce à son pouvoir de dépenser, a été en mesure de répondre à ces besoins.

Lors des récentes négociations constitutionnelles, les gouvernements ont abordé la question des inégalités régionales par le biais du principe de l'égalité des chances pour tous les Canadiens. En effet, les premiers ministres ont réussi à s'entendre sur la question de l'égalité des chances et des perspectives d'avenir.

Dans l'énoncé des conclusions de la troisième séance de travail de la Conférence constitutionnelle tenue à Ottawa les 8 et 9 février 1971, on mentionne: «les premiers ministres conviennent que la constitution devrait reconnaître l'importance d'accorder l'égalité des chances à tous les Canadiens. Il s'ensuit dont que la réduction des disparités régionales devrait faire l'objet d'une mention dans un nouveau préambule et dans le texte même de la constitution.»

L'énoncé des conclusions précise ensuite ce qu'il faudrait inscrire dans le préambule et dans la constitution elle-même relativement aux inégalités régionales. L'article 46 de la charte de Victoria, que l'on propose d'insérer dans le texte de la constitution se lit ainsi:

Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Assemblées législatives et aux gouvernements des provinces:

(1) de promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens et d'assurer leur bien-être;

(2) de procurer à toute la population, dans la mesure du possible et suivant des normes raisonnables de qualité, les services publics essentiels; et

(3) de promouvoir le progrès économique afin de réduire les inégalités sociales et matérielles entre les personnes, où qu'elles habitent au Canada.

L'article 47 de la charte de Victoria impose finalement une restriction importante aux dispositions de l'article 46:

Les dispositions de ce titre n'ont pas pour effet de modifier la répartition des pouvoirs, non plus qu'elles des Provinces à exercer leurs pouvoirs législatifs.

Nous approuvons les conclusions auxquelles en sont arrivés les premiers ministres relativement aux inégalités régionales et, à notre avis, les Canadiens appuient largement ces objectifs et désirent qu'ils figurent dans la constitution canadienne. Étant donné la nature de ces objectifs, nous recommandons qu'ils soient inscrits dans le préambule de la constitution. Autrement, il faudrait introduire d'autres dispositions pour limiter la portée des divers articles comme on a dû le faire dans le cas de l'article 47 de la charte de Victoria.

Grâce aux études qui sont menées au Québec sur la question, nous espérons que cet objectif pourra être atteint, compte tenu des institutions anglophones du Québec, de même que des réalités nord-américaine et mondiale. Si le français devient la langue du monde des affaires, le gouvernement n'aura plus à craindre qu'il ne soit pas choisi par les parents comme langue d'enseignement.

Des problèmes pratiques aussi bien que théoriques se posent lorsqu'il s'agit de garantir le libre choix de la langue d'enseignement. Nous pensons toutefois que, la bonne volonté aidant, les difficultés de cet ordre pourront être applanies. Nous sommes persuadés que les subdivisions fédérales permettront à toutes les provinces de réaliser, après quelques années, des progrès appréciables dont bénéficieront leurs minorités linguistiques.

Nous estimons que la question linguistique est l'un des problèmes les plus importants que doit résoudre une nouvelle constitution. C'est évidemment une question qui revêt une grande importance symbolique; en effet, comment un Canadien francophone se sentirait-il chez lui, au Canada, si on lui refusait partout, sauf au Québec, l'utilisation pratique de sa langue? Cette question revêt également une grande importance pratique puisqu'elle concerne l'égalité devant la loi et dans l'administration fédérale.

Bien entendu, la question linguistique dépasse largement le cadre constitutionnel. Nous avons déjà parlé des efforts que déploie le gouvernement du Québec en vue de faire du français la langue de travail de la province. Nous avons constaté que les Canadiens étaient non seulement favorables à l'utilisation du français, mais qu'un vif intérêt se manifestait, surtout parmi les jeunes, pour l'apprentissage des anglophones bilingues. À cette fin, nous encourageons tous les jeunes Canadiens à apprendre les deux langues mais, du point de vue constitutionnel, nous pensons qu'il suffit d'adopter les recommandations plus limitées que nous formulons ici. Le Parlement et les Assemblées législatives seraient sans doute libérés « d'étendre le droit de s'exprimer en français et en anglais », comme le stipule l'article 18 de la Charte de Victoria.

Bien que nous acceptions avec franchise les limites inhérentes imposées à toute disposition constitutionnelle d'ordre linguistique, il est également important, à notre avis, que la constitution tienne compte de cette autre réalité linguistique canadienne que sont les langues tierces. De nombreuses collectivités canadiennes parlent l'ukrainien, l'allemand et l'italien, tandis que d'autres groupes moins nombreux, particulièrement ceux qui sont originaires d'Europe centrale, se servent de bien d'autres langues. Dans les Prairies, ces langues minoritaires sont plus répandues que le français. Près d'un tiers des Canadiens viennent de l'Europe continentale, sans être d'ascendance anglaise ni française. Cette troisième composante à large ment contribué depuis la Confédération à l'évolution du Canada et il conviendrait que la constitution le rappelle.

Une nouvelle constitution devrait, selon nous, reconnaître dans son préambule que le Canada est un État pluri-

La constitution devrait donc stipuler au chapitre des droits linguistiques que les Assemblées législatives provinciales pourront accorder des droits à d'autres groupes linguistiques en ce qui concerne l'utilisation de leur langue dans les Assemblées elles-mêmes, dans leurs rapports avec l'administration gouvernementale, dans les tribunaux et dans l'enseignement public. Les dispositions négatives proposées à l'article 19 de la Charte de Victoria ne suffisent pas.

Notre recommandation, si elle est suivie d'effet, n'accorderait aucun droit nouveau aux provinces. L'article 92(1) leur reconnaît déjà le pouvoir de modifier leur propre constitution sauf en ce qui concerne la charge de lieutenant-gouverneur; l'article 92(4) leur donne toute compétence quant à « la création et la tenure des charges provinciales, et à la nomination et au paiement des officiers provinciaux »; l'article 92(14) leur reconnaît l'administration de la justice dans la province et enfin l'article 93 leur donne le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'éducation. Néanmoins, nous croyons que le fait de signaler les pouvoirs provinciaux actuels dans les chapitres de la constitution qui traitent des droits linguistiques revêt une valeur symbolique profonde. Par contre, puisqu'on accorde le statut officiel au français et à l'anglais, il faudrait préciser, d'une part, qu'aucune priorité n'est accordée par là en matière culturelle et que, d'autre part, l'utilisation d'autres langues est encouragée. Nous avons déjà parlé de la possibilité de reconnaître un statut spécial à d'autres langues dans les Assemblées législatives provinciales.

Le nombre des autres langues, en plus du français et de l'anglais, de même que l'importance et la situation différentes des groupes qui les parlent ne permettent pas d'insérer, en leur faveur, des dispositions constitutionnelles exécutoires. Il s'agit en fait de langues régionales plutôt que nationales et il est donc normal que la reconnaissance de ces collectivités ait un caractère d'appartenance au Canada au point de vue ethnique et linguistique. En outre, au cas où une province accorderait un droit public déterminé à un groupe linguistique tiers, il ne serait pas déplacé que le gouvernement fédéral consente une certaine assistance financière. Ce faisant, il permettrait aux provinces de fournir un service public de valeur à une collectivité.



(2) le droit pour toute personne de communiquer dans l'une ou l'autre langue avec

(i) tout ministre ou organisme du gouvernement du Canada ou des Territoires,

(ii) l'administration centrale de tout ministère ou organisme des gouvernements du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,

(iii) l'administration centrale de tout ministère ou organisme du gouvernement d'une province ou de deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population,

(iv) l'administration centrale de tout ministère ou organisme du gouvernement des provinces dont l'Assemblée législative a proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.

Il est regrettable, à notre avis, que la Charte de Victoria n'aïlle pas aussi loin. Le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue à l'Assemblée législative n'a pas été accepté par les trois provinces situées le plus à l'ouest. Il semble qu'aucune province ne refuserait à un législateur le droit de parler en français à l'Assemblée législative, mais trois provinces n'ont pas consenti à reconnaître officiellement un privilège acquis comme un droit inscrit dans la loi.

Il serait très regrettable de continuer à soutenir cette position, étant donné qu'il est facile de réfuter les arguments invoqués à l'appui. D'une part, le texte de la charte fait disparaître la menace qu'une telle disposition puisse être interprétée de manière à signifier que tous les journaux, édits et archives de toutes les Assemblées législatives soient obligatoirement publiés dans les deux langues par toutes les provinces et à leurs frais. D'autre part, on craint que cette reconnaissance provinciale de l'anglais et du français ne rende hostiles les autres groupes linguistiques; or, pour apaiser cette appréhension, on pourrait leur accorder des droits provinciaux égaux. Nous en reparlerons plus loin.

La thèse qui justifie cette reconnaissance du français dans les Assemblées législatives ne se fonde pas seulement sur l'impartialité qui exige d'accorder à la langue française en dehors du Québec le même traitement que reçoit l'anglais dans cette province, mais encore et surtout sur le fait qu'à défaut d'égalité, le principe des deux langues officielles semblerait peut-être un vain symbole. Si la constitution établit deux langues officielles, il est normal de s'attendre à ce que cette disposition aille plus loin que la politique linguistique adoptée par le Parlement fédéral grâce à une loi ordinaire. Autrement dit, il faut que, d'une certaine façon, elle atteigne aussi bien les institutions provinciales que fédérales. Permettre de parler le français dans toutes les Assemblées législatives, c'est le moins qu'on puisse faire pour que les deux langues pénètrent dans les provinces. Il n'y a aucune obligation d'écouter. Mais il peut être important que le législateur francophone puisse s'exprimer dans sa langue, qui est officiellement reconnue. Nous avons le sentiment que toute province qui refuserait de reconnaître officiellement le droit de parler les deux langues officielles dans son Assemblée mettrait en cause sa bonne foi, si elle avalisait le principe déjà admis par toutes les provinces selon lequel l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada.

Nous avons déjà clairement notre accord sur la recommandation de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme selon laquelle les deux langues imposent des obligations particulières aux provinces du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario en raison

du nombre appréciable de leurs résidents francophones. Le Nouveau-Brunswick a accepté d'ailleurs ces obligations.

Même si nous ne sommes pas en mesure, en tant que comité parlementaire fédéral, de formuler directement des recommandations aux gouvernements provinciaux, nous espérons que l'Ontario sera disposé à permettre l'accès, dans les deux langues, aux archives, journaux et édits de son Assemblée législative et celui de faire usage des recommandations aux gouvernements provinciaux, compte que ces obligations pourraient avoir des conséquences financières importantes, mais, malgré tout, moins graves que celles qu'a assumées le Québec depuis plus d'un siècle; aussi nous suggérons au gouvernement fédéral et au Québec une aide financière et technique qui leur permettrait de mieux servir leurs minorités linguistiques.

En ce qui concerne la langue d'enseignement, nous regrettons que la charte n'en parle pas, mais nous appuyons la proposition de la conférence constitutionnelle de février 1971:

Toute personne a le droit d'être éduquée en anglais ou en français, dans les écoles publiques, dans les régions où la langue d'enseignement de son choix est aussi la langue d'enseignement choisie par un nombre de personnes suffisant pour justifier l'établissement des institutions nécessaires.

Des problèmes d'ordre théorique et pratique se posent ici. Sur le plan théorique, le Québec semble manifester quelques réticences à accepter le droit absolu des parents de choisir la langue d'enseignement de leurs enfants, de peur que les prétendus avantages économiques que présente la connaissance de l'anglais puissent induire un grand nombre de parents à faire instruire leurs enfants en anglais.

Nous sommes tout à fait conscients de la nécessité pour le gouvernement du Québec de tenir constamment compte des facteurs démographiques et linguistiques. Il semble néanmoins que le français n'ait jamais été aussi vigoureux au Canada. Un témoin, séparatiste bien connu, a même déclaré au Comité que le français était si bien établi que la permanence du Québec au sein du Canada ne poserait aucun danger pour cette langue. Il est encore plus important de noter que dans une société libre le gouvernement ne saurait, à l'égard de certaines questions, aller au-delà de la persuasion. C'est le cas, en l'occurrence, selon nous, le droit des parents de choisir le mode d'éducation de leurs enfants fait partie des droits fondamentaux de l'homme qu'aucun gouvernement ne peut infliger.

Nous ajoutons qu'à notre avis les milieux de l'industrie et du commerce au Québec constituent d'importants champs d'action où l'on doit établir et accroître l'influence de la langue française.

A cette fin, nous acceptons l'objectif global qui consiste à faire du français la langue de travail au Québec. Les rapports 3A et 3B de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme font sur la langue de travail des propositions concrètes et nous plions à l'appendice C les recommandations pertinentes.



législative et aux tribunaux du Québec, l'usage de l'anglais et du français aux termes de la loi. Nous sommes amenés de ce fait à conclure que la nouvelle formule de modification proposée donnerait à chacune des deux seules législatures intéressées le droit exclusif d'annuler cet article.

La charte ne propose aucune disposition générale pour remplacer l'article 133. Nous espérons toutefois que l'article 133 fera place à une disposition qui accroîtra la protection des deux langues et s'étendra à toutes les provinces, ce qui soulèverait à nouveau la question de savoir comment bien de provinces devraient consentir à modifier l'article 133 actuel. En toute équité, il faudrait que les autres provinces fassent preuve à l'égard des droits de leurs citoyens francophones de la même générosité que le Québec envers ses résidents anglophones.

En ce qui concerne la langue anglaise et la langue française, la constitution devrait au minimum reconnaître et garantir:

- (1) le droit pour toute personne d'utiliser l'une ou l'autre langue dans les Chambres du Parlement de toutes les provinces et dans les conseils territoriaux;
- (2) le droit pour toute personne d'avoir accès, dans les deux langues, aux archives, journaux et édits

- (i) du Parlement du Canada,
- (ii) des Assemblées législatives du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,
- (iii) de l'Assemblée législative de toute province où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population,
- (iv) de l'Assemblée législative de toute province qui a proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province,
- (v) des conseils territoriaux.

En outre, l'article 13 de la Charte de Victoria stipule que:

Les lois de chacune des provinces sont imprimées et publiées en français et en anglais. Si le gouvernement d'une province n'imprime et ne publie les lois de cette province que dans l'une des langues officielles, le gouvernement du Canada les imprime et les publie dans l'autre . . .

Nous adoptons cette proposition pour les publications fédérales et nous y ajoutons deux droits complémentaires:

- (1) le droit pour toute personne de faire usage de l'une ou l'autre langue, sans subir aucun préjudice du fait de la langue dont elle se sert, lorsqu'elle est partie ou témoin dans toute plaidoirie ou procédure devant
- (2) toute institution judiciaire ou quasi-judiciaire établie par la constitution ou par le Parlement du Canada,
- (iii) toute cour du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Québec et des Territoires,
- (iv) toute cour des provinces où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population, et
- (v) toute cour des provinces dont l'Assemblée législative a proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.

langues officielles pour le Canada. Présument sans doute que l'anglais serait la langue de la majorité, les Pères de la Confédération ne lui ont pas reconnu de statut officiel dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, statut qui n'a d'ailleurs pas plus été reconnu au français.

Du point de vue constitutionnel, le Canada n'a donc pas de langue officielle. En vertu de l'article 133, l'anglais et le français ont chacun un statut limité: par rapport, d'une part, au Parlement du Canada et à l'Assemblée législative du Québec et, d'autre part, aux tribunaux établis sous l'autorité de ces corps législatifs. En outre, la loi sur les langues officielles, adoptée en 1969 par le Parlement du Canada, stipule que:

L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du gouvernement du Canada; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. (Les caractères en italique ont été rajoutés au texte original).

Le Parlement n'a pas le pouvoir, aux termes de l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de modifier l'article 133 de manière à reconnaître, à toutes fins et sans réserves, le caractère officiel des deux langues. Sans doute, la loi sur les langues officielles a-t-elle psychologiquement préparé le pays à la reconnaissance constitutionnelle de l'anglais et du français comme langues officielles du Canada, et le Comité a pu se rendre compte que partout au Canada une majorité appuie maintenant une telle initiative. La grande majorité des témoins, y compris les représentants de groupes linguistiques tiers, ont non seulement appuyé ou accepté les deux langues officielles, mais sauf en de rares exceptions, l'assistance manifestait une nette hostilité envers les détracteurs de l'une ou l'autre langue officielle.

Nous estimons quant à nous qu'il convient de reconnaître le caractère officiel de l'anglais et du français. L'usage de l'anglais est tellement répandu dans la vie de notre pays et cette langue est en général la langue de travail de tant de gens en Amérique du Nord, que sa reconnaissance ne soulèvera vraisemblablement pas de controverse. Cependant, les droits acquis et actuels de la langue française à une reconnaissance égale sont tout aussi importants. Le français a été non seulement la première langue européenne parlée au Canada, mais aussi celle d'un si grand nombre de ses habitants qu'elle constitue en fait l'une des deux langues d'origine, selon qu'on fasse remonter l'origine du Canada à l'une des étapes suivantes de notre évolution juridique: la Proclamation royale de 1763, l'Acte de Québec de 1774, l'Acte constitutionnel de 1791, l'Acte d'Union de 1840 ou l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Le français est la langue majoritaire de la deuxième province du Canada par le nombre d'habitants, la seule où l'anglais ne soit pas la langue de la majorité, et de loin la deuxième langue la plus utilisée au Canada, étant en effet la langue maternelle d'un tiers, à peu près, des Canadiens. Non seulement le français jouit-il d'un statut réel auquel aucune autre langue minoritaire ne pourrait aspirer, mais il a, conjointement avec l'anglais, un véritable statut spécial dans la vie du pays. Voilà pourquoi le Comité abonde dans le sens de l'article 10 de la Charte de Victoria selon lequel l'anglais et le français devraient être les langues officielles du Canada.

Le principe étant admis, il reste à en déterminer la portée. Comme nous l'avons dit, l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique actuel limite au Parlement et aux tribunaux fédéraux, ainsi qu'à l'Assemblée

# Chapitre 10 — Les droits linguistiques

## RECOMMANDATIONS

22. La constitution devrait stipuler que l'anglais et le français sont les deux langues officielles du Canada.

23. La constitution devrait reconnaître :

- a) le droit pour toute personne d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle au Parlement fédéral, dans les Assemblées législatives provinciales et dans les conseils territoriaux;

b) le droit pour toute personne d'avoir accès, dans les deux langues officielles, aux archives, journaux et édits du Canada, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Québec et des Territoires;

c) le droit pour toute personne de faire usage de l'une ou l'autre langue officielle, lorsqu'elle traite avec les institutions judiciaires ou quasi-judiciaires fédérales ou avec les tribunaux du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Québec et des Territoires;

d) le droit de communiquer dans l'une ou l'autre langue officielle avec les ministères et organismes fédéraux et avec l'administration centrale des ministères ou organismes du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Québec et des Territoires.

24. Tous les droits précisés dans les recommandations 23 b) c) et d) devraient aussi pouvoir s'exercer :

- a) dans toute province où chacune des deux langues est la langue maternelle de 10 p. 100 de la population;

b) dans toute province dont l'Assemblée législative a proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.

25. La constitution devrait reconnaître le droit des parents d'obtenir que l'anglais ou le français soit la langue d'enseignement de leurs enfants dans les écoles publiques des régions où cette langue est choisie par un nombre suffisant de personnes pour justifier l'établissement des institutions nécessaires.

26. Nous souscrivons à l'objectif global qui consiste à faire du français la langue de travail au Québec. Grâce aux études qui se font au Québec sur la question, nous espérons que cet objectif pourra être atteint, tout en respectant certaines institutions anglophones du Québec et en tenant compte des réalités nord-américaine et mondiale.

27. Le préambule de la constitution devrait reconnaître officiellement que le Canada est un pays pluriculturel.

28. La constitution devrait reconnaître explicitement le droit pour les Assemblées législatives provinciales de conférer à d'autres langues un statut équivalent à celui du français et de l'anglais. Il conviendrait que le gouvernement fédéral fournisse une assistance financière pour promouvoir l'enseignement et l'utilisation d'autres langues.

Au moment du recensement de 1961, alors que le Canada comptait 18,2 millions d'habitants, voici comment se répartissait la population canadienne selon l'origine ethnique : origine britannique, près de 8 millions, soit 43,85 p. 100; origine française, plus de 5,54 millions, soit 30,38 p. 100; autres origines, plus de 4,7 millions, soit 25,77 p. 100. Au nombre des Canadiens d'autres origines, on trouve d'abord les Allemands, avec un peu plus d'un million, soit 5,75 p. 100, puis les Ukrainiens, un peu moins de 475,000, soit 2,59 p. 100, et les Italiens, plus de 450,000, soit 2,47 p. 100. Fait intéressant à noter, le pourcentage de la population d'origine française est demeuré presque inchangé depuis 1871, passant de 31,07 p. 100 cette année-là à 30,38 p. 100 en 1961. D'autre part, le pourcentage de la population britannique a diminué, passant de 60,55 p. 100 en 1871 à 43,85 p. 100 en 1961. Bien entendu, l'augmentation marquée est apparue au sein des autres groupes ethniques qui sont passés de 8,38 p. 100 en 1871 à 25,77 p. 100 en 1961. Le recensement de 1971 révélera vraisemblablement un accroissement du pourcentage des Canadiens dont l'origine n'est ni britannique, ni française, principalement aux dépens du pourcentage des Britanniques.

L'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est la seule disposition qui traite formellement des langues :

Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres françaises ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité du présent acte, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les actes du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimés et publiés dans ces deux langues.

L'article 133 accorde les mêmes droits au français et à l'anglais en certaines circonstances, mais n'établit pas de



ait pas lieu de les protéger spécialement en tant que droits de l'homme. Nous estimons que la seule question est de savoir si ces droits sont mieux protégés par une constitution que par une loi, et nous avons déjà précisé notre position générale sur ce point à savoir qu'une protection constitutionnelle est nécessaire.

La disposition concernant le droit de bénéficier d'une assistance judiciaire dans le cas de personnes qui sont dans l'impossibilité de rémunérer les services d'un avocat est tout aussi importante que ces garanties de procédures judiciaires équitables. Notre société a de plus en plus conscience des besoins dans ce domaine, mais la majorité des provinces ne possèdent pas encore de programmes d'assistance judiciaire financés par des fonds publics comme il en existe ailleurs. Nous espérons que l'initiative qu'a prise récemment le gouvernement fédéral en vue de l'établissement d'un programme d'assistance judiciaire dans les Territoires du Nord-Ouest sera reprise ailleurs et appliquée dans tout le Canada. Nous aimerions particulièrement souligner que les défavorisés de notre société ont besoin de conseils aussi bien que d'avocats; un programme approprié d'assistance judiciaire permettrait de satisfaire ces besoins, même s'il faut pour cela accroître les services directs du gouvernement. Étant donné cependant que la création de services juridiques appropriés exige d'abord un vaste programme de mise en application, nous ne pouvons recommander d'inclure ce point dans une Déclaration des droits. En effet, une Charte constitutionnelle des libertés doit, de par la force des choses, avoir une portée principalement négative de façon à protéger les gens contre un abus de pouvoir de la part du gouvernement, alors que les avantages positifs relient plutôt de la législation ordinaire.

Nous formulons des réserves quant à l'article 3 de la Charte de Victoria en ce qui concerne les restrictions générales qui trappent les libertés fondamentales. Cet article permettrait:

«d'apporter à l'exercice des libertés fondamentales, les restrictions raisonnablement justifiées, dans une société démocratique, par la sûreté, l'ordre et la santé publics, les bonnes mœurs, la sécurité de l'État, ainsi que les libertés et les droits de chacun.»

Même en l'absence de ces précisions, n'importe quel tribunal jugerait que la garantie générale des libertés est soumise à certaines restrictions et nous pensons, comme le précise la Charte, qu'il vaut mieux que de telles restrictions fassent officiellement l'objet de dispositions constitutionnelles plutôt que d'être vaguement formulées dans l'esprit des juristes. Le fait que ces restrictions soient ainsi stipulées de façon explicite devrait au moins mettre fin à l'idée simpliste selon laquelle les droits sont absolus. Toutefois, afin de préciser encore davantage le principe de l'interprétation juridique, nous préférons que cette réserve soit énoncée de façon plus générale. Nous recommandons donc que les restrictions imposées à l'exercice de la liberté fondamentale se limitent à celles qui «sont raisonnablement justifiées dans une société démocratique», sans plus de précisions.

Un certain nombre de témoins ont soulevé des questions relatives à l'exercice des pouvoirs extraordinaires du gouvernement en cas d'urgence. Nous pensons qu'il est préférable de résoudre ce problème d'une façon plus générale, selon la formule que nous venons de suggérer.



sexe, de sa race, de sa couleur, de son origine ethnique ou de sa religion;

a) à son travail ou au sein de toute association professionnelle, ouvrière ou de toute autre association de même nature;

b) dans l'utilisation des lieux, des installations et des services publics;

c) dans la possession, la location, la détention ou toute autre forme de jouissance de biens.

Pour mettre un terme à la discrimination exercée par des simples citoyens, il faudrait compléter ces dispositions constitutionnelles par l'adoption de mesures législatives ordinaires tant au niveau fédéral que provincial.

Nous recommandons aussi instamment l'inscription dans une Déclaration des droits, d'autres droits juridiques fondamentaux qui sont déjà contenus dans la Déclaration canadienne des droits. Nous adoptons la formulation de ces droits telle qu'elle figure dans les propositions du gouvernement fédéral publiées dans «La Constitution canadienne et le citoyen»:

a) le droit de l'individu d'être protégé contre toute perquisition ou saisie déraisonnables;

b) le droit d'une personne arrêtée ou détenue (i) d'être promptement informée des motifs de son arrestation ou de sa détention

(ii) de choisir un avocat sans délai et de le consulter son défenseur, et

(iii) d'invoquer l'*habeas corpus* pour qu'il soit jugé de la validité de sa détention et que sa libération soit ordonnée si la détention n'est pas légale;

c) le droit d'une personne de ne pas témoigner devant un cour, un tribunal, une commission, un office, un conseil ou toute autre autorité si on lui refuse les services d'un avocat, la protection contre son propre témoignage ou l'exercice de toute garantie d'ordre constitutionnel;

d) le droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

e) le droit d'une personne accusée d'un délit d'être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, après une audition impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et non préjugé, ou de ne pas être privée sans juste cause du droit à un cautionnement raisonnable;

f) le droit d'une personne à l'assistance d'un interprète dans des procédures où elle est mise en cause ou est partie ou témoin, devant une cour, une commission, un office, un conseil ou autre tribunal, si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue dans laquelle se déroulent les procédures;

g) le droit d'une personne de ne pas être reconnue coupable d'un délit pour toute action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas un délit, et le droit d'une personne déclarée coupable d'un délit de ne pas être soumise à une peine plus sévère que celle qui était applicable au moment où le délit a été commis;

h) le droit d'une personne de ne pas être soumise à des peines ou traitements cruels et inusités.

Nous croyons que ces droits juridiques traditionnels sont suffisamment admis par notre société pour qu'il n'y

Le droit de l'individu à la jouissance de ses biens et le droit de ne pas en être privé, sauf en conformité du bien public et contre un dédommagement équitable.

sans dédommagement équitable. Nous proposons donc:

Nous ajouterions aussi une protection contre la saisie arbitraire des biens. Pour assurer aux Assemblées législatives la plus grande latitude possible dans leurs décisions d'ordre économique, nous ne protégerions l'individu que si ses biens étaient saisis contrairement au bien public ou sans dédommagement équitable. Nous proposons donc:

Le droit de tout individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, et le droit de ne pas en être privé, sauf en conformité des principes de justice fondamentale.

Nous proposons donc la garantie suivante:

«toute loi ou règlement qui vise à restreindre les droits, à savoir "sauf en conformité des principes de justice fondamentale".

Il nous semble essentiel, en outre, que la Déclaration des droits mentionne qu'aucune personne ne sera traitée de façon discriminatoire en raison de son sexe, de sa race, de son origine ethnique, de sa couleur ou de sa religion. De nombreux témoins qui ont comparu devant nous ont avancé des arguments convaincants en faveur de l'égalité de traitement de la femme devant la loi et dans son application. Nous avons également entendu de nombreux protestations d'autochtones qui ont souffert de diverses formes de discrimination en raison de leur race ou de leur appartenance ethnique. Dans une nouvelle constitution canadienne, la Déclaration des droits devrait rendre illégale pareille discrimination, en prescrivant de manière explicite:

Le droit de tout individu à l'égalité devant la loi.

La discrimination qui s'exerce à l'encontre de tous ces groupes canadiens trouve en grande partie son origine dans des considérations qui relèvent de la morale privée et des mœurs individuelles. Dans la mesure où les dispositions d'une Déclaration des droits peuvent mettre l'accent sur l'esprit de tolérance et l'égalitarisme de notre pays, elles contribueront à faire tomber les barrières de l'ignorance et du mépris qui engendrent la discrimination. De telles dispositions ne laisseraient subsister aucun doute sur le fait que le peuple canadien en général ne partage pas l'opinion de ceux qui traitent des compatriotes d'une façon incompatible avec la tolérance et le respect qu'ils sont en droit d'attendre. Nous proposons donc la disposition constitutionnelle suivante:

Tout individu au Canada a le droit d'être protégé de toute discrimination à son endroit en raison de son

mais la souveraineté parlementaire n'est pas un principe plus inviolable que le respect de la liberté qui se reflète dans une Déclaration des droits. La souveraineté législative est déjà limitée juridiquement par la répartition des pouvoirs au sein d'un système fédéral et, comme diraient certains, par le droit naturel ou une Déclaration des droits consacrée par le droit commun. Les restrictions supplémentaires qu'une Déclaration constitutionnelle des droits imposerait à la souveraineté parlementaire n'ont pas un caractère absolu, mais introduisent plutôt une tension salutaire entre les deux principes fondamentaux que sont l'empire de la majorité et les droits de la minorité, de façon à réaliser entre ces intérêts divergents l'équilibre qui, selon nous, caractérise la démocratie.

Nous rejetons l'allégation selon laquelle cette proposition d'une Déclaration des droits dissimule une tentative pour étendre les pouvoirs fédéraux. En fait, selon nous, c'est plutôt en l'absence d'une Déclaration des droits que l'on risque de voir le pouvoir judiciaire étendre la juridiction fédérale. Le pouvoir fédéral en matière de droit pénal, par exemple, a été considérablement renforcé au cours des dernières années par des tribunaux dont le seul moyen d'éliminer des lois provinciales qu'ils considéraient injustes était d'attribuer cette juridiction au gouvernement fédéral. Chose certaine, dans ce « jeu des pouvoirs » s'il est subordonné à une Déclaration des droits, tous les gouvernements sont perdants et c'est le peuple qui y gagne. À notre avis, c'est bien ainsi qu'il devrait en être.

Dans notre optique, une Déclaration des droits incorporée à la constitution garantit à chaque individu que la démocratie ne signifie pas l'uniformité imposable, symbolisera aux yeux des minorités le respect d'une autonomie raisonnable et sera, pour le peuple, le signe d'une saine rationalité dans un monde qui est par ailleurs le théâtre d'une lutte incessante pour le pouvoir.

La liberté de pensée, de conscience et de religion; la liberté d'opinion et d'expression; et la liberté de s'assembler paisiblement et la liberté d'association, (article 1, Charte de Victoria)

Nous aurions préféré que la liberté de pensée ne soit pas uniquement associée à la liberté de conscience et de religion puisqu'elle englobe en réalité un domaine plus vaste (comme elle est sans doute destinée à le faire) et que, dans un tel contexte, elle pourrait aller à l'encontre de la règle d'interprétation *ejusdem generis*. Nous estimons qu'il vaudrait mieux la rattacher à la liberté d'opinion et d'expression.

Nous remarquons l'absence de toute mention précise de la liberté de presse, sans doute parce qu'on estime qu'il s'agit là tout simplement d'un cas particulier de liberté d'expression. Nous pensons que c'est bien là sa place, puisque la presse ne nous semble pas devoir disposer de droits plus étendus que ceux des citoyens ordinaires.

Les articles 4 à 8 de la Charte de Victoria posent divers principes: suffrage universel, élections démocratiques libres, mandat maximum de cinq ans et sessions annuelles pour la Chambre des communes et les Assemblées législatives, droit de ne pas subir de discrimination en tant qu'électeur ou législateur. Toutefois, même en théorie, ces droits ne suffisent pas, si l'on n'y ajoute pas le droit à la représentation proportionnée à la population; en pratique, le besoin de garantir ce droit se fait sentir au Canada car la plupart des Assemblées législatives provinciales n'ac-

Nous attachons une telle importance à cette question que nous demandons instamment que soit versée à la Déclaration des droits une disposition garantissant l'égalité de représentation. Selon nous, elle contribuerait à maintenir les provinces comme entités vigoureuses. Il importe aussi, à nos yeux, que le gouvernement fédéral ne soit plus appelé à résoudre des problèmes qui, dans la pratique ou autrement, relèvent des autorités provinciales et qu'il ne soit plus soumis à la tension psychologique qui en découle.

Il est évident que les normes qui devront être appliquées pour déterminer une représentation équitable n'ont pas besoin d'être absolues. L'écart de 20 p. 100 par rapport aux normes, admis dans les lois fédérales actuelles, est sans doute justifiable dans un grand pays à faible population, mais l'écart de 40 p. 100 de population qu'elles autorisent entre la circonscription la plus peuplée et la moins peuplée nous semble être le maximum souhaitable. L'établissement d'une norme égalitaire absolue ne crée de graves problèmes dans les relations entre les districts ruraux et leurs représentants élus mais, pour l'instant, il nous semble que ce sont surtout les populations urbaines qui sont lésées.

L'inscription dans la constitution du principe d'une représentation juste et équitable pourrait, notamment, avoir pour inconvénient d'inciter le pouvoir judiciaire à s'adjuger la détermination des normes d'une représentation équitable, entraînant de ce fait un flottement dans le processus législatif. On pourrait éviter cet écueil en précisant dans la constitution que l'écart maximal par rapport à la norme serait, par exemple, de 20 p. 100. Toute garantie constitutionnelle de la « représentation proportionnée à la population » devrait, bien entendu, être subordonnée à d'autres dispositions assurant une représentation minimale à chaque province au Parlement fédéral.

Une autre omission de la Charte de Victoria concerne la citoyenneté. Au Canada, pays d'immigrants, il est tout à fait naturel que la constitution établisse que la citoyenneté, une fois légalement acquise, est inaliénable.

Il y a d'autres omissions déplorable dans la Charte, notables en ce qu'elles s'écartent des propositions formulées en vue d'une Déclaration constitutionnelle des droits par le gouvernement du Canada en 1969, et des garanties contenues dans la Déclaration canadienne des droits actuelle. Nous pensons à des garanties de justice devant les tribunaux concernant le droit de l'individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, ainsi qu'à la jouissance de ses biens.

Nous aimerions éviter l'usage de l'expression « application régulière de la loi » car elle n'a aucune tradition dans notre droit, bien qu'elle figure dans la Déclaration des droits de 1960, et parce que, aux États-Unis, elle a été interprétée de façon déplorable dans le sens d'application régulière et inhérente, ce qui pouvait aller jusqu'à permet-



# Chapitre 9—Les droits fondamentaux

## RECOMMANDATIONS

13. Il faudrait constitutionnaliser une Déclaration des droits de l'homme qui garantirait les libertés politiques de conscience et de religion, de pensée, d'option et d'expression, d'association et de réunions pacifiques.
14. La Déclaration des droits de l'homme devrait comprendre une disposition exigeant que la population soit représentée de façon équitable et juste à la Chambre des communes et dans les Assemblées législatives provinciales.
15. La Déclaration des droits de l'homme devrait rendre la citoyenneté inaliénable, une fois légalement acquise.
16. La constitution devrait protéger la vie, la liberté et la sécurité de la personne et le droit de ne pas en être privé, sauf en conformité des principes de la justice fondamentale.
17. La constitution devrait protéger l'individu contre la saisie arbitraire de ses biens, sauf en conformité du bien public et contre un dédommagement équitable.
18. La constitution devrait interdire toute discrimination en raison du sexe, de la race, de l'origine ethnique, de la couleur ou de la religion en proclamant le droit de tous les individus à l'égalité devant la loi.
19. Devrait également être déclarée contraire à la Déclaration des droits de l'homme, toute discrimination lorsqu'il s'agit d'obtenir un emploi, d'être admis dans une association professionnelle, ouvrière ou autre association de même nature, d'utiliser des installations et des services publics ou de posséder des biens par droit de propriété, de location ou de jouissance.
20. Certaines autres dispositions, protégeant les droits juridiques, qui sont déjà énumérées dans la Déclaration canadienne des droits de l'homme (1960), devraient aussi être insérées dans la Déclaration constitutionnelle des droits de l'homme; protection contre toute perquisition ou saisie déraisonnables, droit d'être promptement informé des motifs d'arrestation, droit d'avoir recours à un avocat, droit d'habes corpus, protection contre son propre témoignage, droit à une audition impartiale, droit à la présomption d'innocence et de ne pas se voir refuser un cautionnement raisonnable sans juste raison, droit à l'assistance d'un interprète, interdiction de toute loi pénale ou peine rétroactive, et le droit de ne pas être soumis à des peines cruelles et inusitées.

21. Les droits et libertés garantis par la Déclaration des droits ne devraient pas être interprétés comme étant absolus et illimités, mais devaient plutôt ne pouvoir être exercés que dans la mesure où ils se justifient raisonnablement dans une société démocratique.

Le Comité approuve la décision des gouvernements du Canada de constitutionnaliser certains droits politiques fondamentaux contenus dans les articles 1 à 9 de la Charte de Victoria, mais demande instamment qu'ils soient complétés par la rédaction d'une Déclaration constitutionnelle des droits.

Persone au Canada ne peut sérieusement mettre en doute la nécessité de protéger les droits fondamentaux de l'homme comme ceux que reconnaît en partie la Déclaration canadienne des droits actuels, mais certains témoins qui ont comparu devant le Comité estiment qu'une telle protection devrait dépendre entièrement de la bonne foi des corps législatifs puisqu'ils sont censés, dans une démocratie, représenter la volonté de la majorité de la population. Autrement dit, ils estimaient que le mieux est de s'en remettre au système démocratique.

Le Comité pense que ce raisonnement assimile la notion de démocratie à l'opinion de la majorité du moment, et que les véritables intérêts de la démocratie ne résident pas dans une confusion simpliste avec la volonté de chaque majorité. Toute démocratie a besoin qu'une majorité populaire durable prédomine, et ce n'est aucunement lui porter atteinte que de prévoir des sauvegardes pour assurer qu'une majorité est durable avant de lui permettre de porter atteinte à certains droits établis depuis longtemps. La démocratie a tout avantage à s'imposer une période de réflexion sur certains sujets très importants. C'est d'ailleurs la raison d'être du pouvoir que notre système de gouvernement donne aux partis d'opposition de retarder les programmes législatifs du gouvernement.

Il est vrai qu'une Déclaration des droits incorporée à la constitution doit être interprétée par les tribunaux et qu'en théorie on peut se perdre en conjectures pour savoir qui aura le dernier mot: un tribunal qui a le pouvoir d'interpréter les décrets d'une assemblée, ou une assemblée qui a le pouvoir de modifier une interprétation juridique. En réalité, dans une société démocratique, les tribunaux finissent toujours par respecter la volonté générale, ne serait-ce que parce que les représentants politiques nommés partagent leurs idées. En outre, la majorité est assurée de pouvoir recourir au processus législatif qui, bien qu'il soit incommode, lui permet d'invalidier une interprétation juridique en modifiant la constitution. Nous devons admettre qu'une Déclaration des droits constitutionnalisée limiterait la souveraineté législative,



semblables partout où des enfants indiens se font instruire.

(Procès-verbaux de la Chambre des communes du Canada, 30 juin 1971, No 163, à la page 763)

Nous sommes d'accord avec cette opinion.

De nombreux témoins représentant les Métis du Canada nous ont également déclaré qu'ils ont l'impression d'être dans une sorte de «no man's land» culturel et constitutionnel. N'étant ni Blancs ni Indiens, ne relevant ni du gouvernement fédéral ni des provinces, ils sont en butte à l'ostracisme social à cause de leur race, et à l'indifférence du gouvernement du fait de leur statut juridique. Comme le déclarait un Métis:

Nous sommes à l'heure actuelle trop désavantagés sur le plan culturel et social pour profiter des occasions qui se présentent, et nous voulons que cette injustice soit redressée. Sur les plans sociologique, culturel et ethnique, la majorité des Métis s'identifient surtout aux Indiens et, si ce n'est aux termes de la loi, pour la plupart, nous sommes aussi indiens que ceux qui visent les traités. Par contre, nous ne jouissons pas des avantages des Indiens visés par les traités et nous subissons tous les désavantages qui les touchent, puisque nous partageons avec eux une «culture de la pauvreté». (2.9:122)

Les problèmes que pose la définition sociale, culturelle, biologique et ethnique du Métis comportent, certes, de nombreuses subtilités juridiques, mais nous préférons envisager le problème d'une façon plus générale sur le plan constitutionnel. Nous estimons que le préambule d'une nouvelle constitution devrait reconnaître les «autochtones» et que ce terme devrait s'étendre explicitement aux Métis. Il ne s'agit pas de dire que les Métis doivent nécessairement être mis sous les rapports sur un pied d'égalité avec les Indiens et les Esquimaux, mais plutôt de préciser que les Canadiens leur doivent aussi des égards particuliers.

A bien des points de vue, les autochtones du Canada permettent de juger de la société canadienne: ils mettent à l'épreuve sa faculté de faire preuve envers autrui d'un regain de tolérance et d'amitié plus profondément ancrés; ils obligent ses lois à faire la preuve de leur impartialité envers le faible et l'isolé; ils la forcent à signifier sa volonté de partager les richesses nationales, d'accorder à tous les mêmes possibilités, de donner au mot «liberté» un sens nouveau et de redonner profondément conscience aux autochtones du Canada de leur dignité.

L'Instruction préscolaire des enfants indiens et esquimaux, à encourager la construction d'écoles locales de jour plutôt que des pensionnats pour les écoliers, à établir un calendrier de vacances qui soit souple, à permettre autant que possible aux pensionnaires de rentrer chez eux pour Noël, et à axer les programmes de formation professionnelle sur les besoins des régions où vivent les jeunes autochtones. Ces recommandations, dont certaines ont déjà été mises en œuvre par le gouvernement fédéral, visent à résoudre, dans l'éducation des peuples autochtones, un problème que le Comité permanent a décrit en ces termes:

La carence générale et fondamentale d'un ou plusieurs systèmes éducatifs mis au service d'une population dont 40 à 50 p. 100 des adultes de sexe masculin sont chômeurs ou sous-employés et qui, dans certaines communautés, comptait une bonne partie de l'année, de 80 à 90 p. 100 de chômeurs adolescents, pourcentage encore plus élevé. (Procès-verbaux de la Chambre des communes du Canada, 30 juin 1971, No 163, à la page 761)

Outre ces suggestions d'ordre administratif et législatif nous voudrions signaler deux recommandations précises du Comité qui ont d'importantes répercussions sur le plan constitutionnel.

Que le Gouvernement devrait continuer sa politique qu'aucun transfert des programmes d'éducation du fédéral aux systèmes provinciaux n'ait lieu sans le consentement exprès et net de la majorité des parents de la Chambre des communes du Canada, 30 juin 1971, No 163, à la page 763)

Nous tenons à dire sans équivoque que nous ne précisons nullement les modalités d'un transfert éventuel des programmes.

L'autre recommandation du Comité permanent précisait:

Que tous les programmes d'études fédéraux soient révisés de façon à inclure:

a) Une étude sensiblement plus poussée de l'histoire des Indiens et de leurs contributions à l'économie, la science, la médecine, l'agriculture, l'exploration, etc.  
b) Des cours réservés à la culture, la musique, l'art et l'artisanat indiens, etc., en insistant auprès des provinces pour qu'elles entreprennent des réformes

contexte social dans lequel ils vivent. Il serait insensé d'envisager la possibilité d'une injustice réelle encore plus grande au nom d'une égalité officielle et légale.

Plusieurs témoins ont mentionné au Comité que, dans le cadre de considérations d'ordre purement et exclusivement juridique, les droits des Indiens peuvent varier dans une très large mesure d'une partie à l'autre du Canada. En termes très généraux, on a eu recours au biais des traités afin que les Indiens se rendent ou renoncent à leurs droits sur leurs territoires dans la plus grande partie de l'Ouest du Canada ainsi que pratiquement dans tout l'Ontario. Ce ne fut par contre pas le cas en Colombie-Britannique, dans l'est du Canada et dans les Territoires. Entre autres possibilités, il nous avait été proposé le libellé suivant: 'différents choix... pour différents groupes, par exemple les Indiens visés par des traités et ceux qui ne le sont pas' (3.88.22).

Nous nous réjouissons de cet éveil de la conscience politique des autochtones et des efforts qu'ils tentent pour résoudre leurs problèmes par l'entremise de leurs propres organismes. En fait, notre principale recommandation se fonde sur une idée fondamentale à laquelle s'est rallié le Comité, et qui revient sans cesse dans presque tous les mémoires que lui ont présentés les organismes autochtones et de nombreux autochtones à titre personnel. La Fraternité nationale des Indiens nous a déclaré:

Il est donc évident que tout changement constitutionnel qui modifierait l'article 91(24), ou même d'autres catégories de sujets, aura des répercussions sur les Indiens du Canada. Non seulement les Indiens ont-ils des droits particuliers qui sont actuellement reconnus par la Constitution, mais ils prétendent avoir certains droits qui doivent être protégés.

Les Indiens estiment toutefois que la situation a évolué. De nouveaux problèmes ont surgi, et une évolution se manifeste aussi chez les Indiens. Mais ils doivent prendre en main leur destinée et participer à la détermination de leur statut constitutionnel.

Toutefois, nous ne sommes pas encore en mesure de proposer dans sa totalité le cadre juridique qui conviendrait à notre développement en tant que peuple. Les enjeux sont beaucoup trop importants pour qu'on agisse sans préparation ou réflexion suffisantes. On doit donner aux Indiens, qui sont conscients d'avoir à forger eux-mêmes leur destinée, le temps nécessaire pour évaluer, tant du point de vue juridique que social et moderne, ce qu'ils sont, ce qu'ils ont et la voie qu'ils veulent suivre, avant de décider des mesures et notamment une modification à la Constitution qui modifieraient sensiblement ces données.

Les Indiens ont créé des comités de recherche dans chaque province et territoire afin précisément d'enquêter à fond et de se livrer à des recherches poussées sur les droits des Indiens et sur les traités qu'ils ont conclus. Un comité national des droits des Indiens et des traités, comité de la Fraternité nationale des Indiens, a également été institué.

Ces comités de recherche ont pour tâche de déterminer tous les droits des Indiens, découlant ou non de traités, et de permettre aux Indiens de prendre des décisions quant à leur avenir en s'appuyant sur une connaissance approfondie et documentée de leurs droits.

Il est donc prématuré et injuste de nous demander de nous engager de façon définitive en ce qui concerne

Le comité recommande donc qu'aucun changement constitutionnel ne soit apporté au paragraphe 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui concerne «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens», jusqu'à ce que les associations indiennes aient terminé leurs travaux de recherche et leur étude sur la question des droits acquis par traités et des droits des autochtones au Canada. Une des associations autochtones intéressées, la Fraternité nationale des Indiens, nous a dit qu'elle pourrait formuler des recommandations en 1972. Nous sommes certains, étant donné la détermination nouvelle qui se fait jour parmi les associations indiennes, et le fait qu'elles ont pris conscience de l'urgence des problèmes, que ces recommandations seront soumises dans un délai raisonnable. Le gouvernement du Canada devra alors engager des consultations poussées avec les autochtones avant de modifier en quel que ce soit la compétence législative qu'il exerce sur eux.

Nous recommandons également que le préambule de la nouvelle constitution canadienne reconnaisse les peuples autochtones du Canada, y compris les Métis, comme l'un des groupes qui constituent le peuple canadien, afin de réaffirmer les responsabilités particulières que les Canadiens se reconnaissent envers les autochtones de leur pays.

Étant donné le taux de natalité croissant chez les peuples autochtones, surtout dans l'Ouest, nous recommandons en outre que les gouvernements des provinces envisagent la possibilité de faire des langues indiennes des langues régionales, là où les populations autochtones sont suffisamment importantes. Nous étudierons plus loin la question des langues régionales de façon plus approfondie mais, dans cette optique, nous approuvons les recommandations du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, qui constituent le premier jalon posé en vue de la préservation des langues des autochtones du Canada. Dans son cinquième rapport, présenté à la Chambre des communes le 30 juin 1971, le Comité recommandait:

Que la langue d'instruction au niveau préscolaire et jusqu'à la première ou la seconde année de l'instruction primaire devrait être la langue indienne ou esquimaude constituant les langues seconde ou tertiaire qui seront graduellement enseignées au cours des phases préscolaire et primaire de l'éducation; que des cours ayant trait à la culture locale indienne ou esquimaude continuent d'être dispensés dans la langue locale tout au long du niveau primaire.

Que les décisions relatives aux langues initiales d'instruction et à l'introduction des langues seconde et tertiaire soient faites uniquement après consultation des parents dans les agglomérations intéressées et avec leur accord explicite. (Procès-verbaux de la Chambre des communes du Canada, 30 juin 1971, No 163, à la page 763)

Le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien a également fait une quinzaine d'autres recommandations que nous appuyons. Certaines favoriseraient, d'une façon générale, des programmes qui consisteraient, par exemple, à faire débiter à trois ans



# Chapitre 8—Les Autochtones

## RECOMMANDATIONS

9. On ne devrait effectuer aucune modification constitutionnelle concernant les autochtones tant que leurs recherches sur la question des traités et des droits des autochtones au Canada.
10. Le préambule de la nouvelle constitution devrait confirmer la place particulière qu'occupent les autochtones, y compris les Métis, au sein de la société canadienne.

11. Dans les régions suffisamment peuplées, les gouvernements provinciaux devraient songer à reconnaître les langues indiennes comme langues régionales.
12. En ce qui concerne les dispositions administratives touchant les Indiens et les Esquimaux, il ne faudrait procéder à aucune modification de compétence sans les consulter.

L'autorité législative du Parlement du Canada sur les autochtones découle de l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui s'intitule : « Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Les tribunaux ont étendu le sens du terme « Indien » aux Esquimaux. Nous avons entendu d'un bout à l'autre du Canada, dans presque chaque province et territoire, les témoignages des autochtones, rendus par les représentants de leurs associations et des particuliers. Nous avons également entendu de nombreux autres Canadiens qui, presque tous, étaient très sensibles aux espoirs et aux aspirations des autochtones du Canada.

La Chambre des communes a déjà un Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Notre rôle est limité et consiste à évaluer la situation des autochtones sur le plan constitutionnel. En sens, il est quelque peu arbitraire de séparer les aspects constitutionnels du statut des autochtones de la condition véritable et souvent pitoyable qui est la leur. Des témoins autochtones ont ouvert les yeux du Comité sur la nécessité de rendre justice à ces « premiers Canadiens ». Nous avons été réellement émus par l'éloquence et la sincérité évidente avec laquelle de nombreux témoins, autochtones et d'autres Canadiens, ont plaidé cette cause. En ce qui concerne leur rôle dans l'aventure du Canada, les autochtones ont en général manifesté une attitude positive, mais leur optimisme était mitigé par les dures réalités de la vie que nombre d'entre eux sont contraints de mener. Il est plus important de reconnaître l'existence de cet état de choses que d'en chercher les responsables. Dans cette optique, voici ce que déclarait fort à propos un témoin des autochtones :

Ces références vous renvoient aux procès-verbaux et témoignages du Comité. Le premier nombre indique de quelle session de la vingt-huitième Législature il s'agit, le second, le numéro du fascicule des procès-verbaux, et le troisième, la page à laquelle vous devez vous reporter.

Nous sommes un peuple ayant des droits spéciaux, garantis par des promesses et des traités. Nous n'ignorons pas le respect de ces droits et nous ne vous en remercions pas non plus. Nous ne vous en remercions pas parce que nous les avons payés, et Dieu sait que le prix en a été exorbitant. Nous les avons payés avec notre culture, notre dignité, notre honneur et notre amour-propre. Nous avons payé, et payé encore, au point de devenir une race brisée et en proie à la pauvreté. (3.3:8)\*

Il existe au moins deux manières générales d'envisager la situation des autochtones du point de vue constitutionnel. On peut d'abord les considérer comme des collectifs. Ceux qui préfèrent cette méthode, et il semble que ce soit le cas de beaucoup d'autochtones eux-mêmes, insistent sur les droits acquis par les traités et sur les droits aborigènes. Cette méthode comporte en général deux positions : (1) les titres juridiques des individus ou des collectivités aux droits garantis par les traités et aux droits aborigènes, lesquels sont applicables par les tribunaux ; (2) des engagements solennels de la population du Canada envers les peuples autochtones, qui constituent des questions de justice et d'équité entre deux collectivités. Grâce à l'éveil de leur communauté et à la quête de leur identité, les autochtones sont en train de découvrir l'importance des revendications légitimes et justes qu'ils peuvent présenter au gouvernement du Canada.

Certains Canadiens préfèrent, d'autre part, aborder le problème par le biais de la « Déclaration des droits ». Cette méthode garantirait aux autochtones l'égalité devant la loi et la protection contre la discrimination fondée sur leur race ou leurs croyances religieuses. Certains témoins lui ont accordé leur faveur, mais d'autres lui ont reproché d'être d'une attitude purement égalitaire. Ils ont soutenu que ce dont les autochtones ont besoin, dans l'aventure immédiate du moins, c'est plus que l'égalité, ou comme l'a dit un témoin, plus que « la citoyenneté ». On pourrait soutenir, en théorie, que toute notion de statut différent pour les autochtones pourrait aller à l'encontre du principe de l'égalité. L'histoire de notre constitution actuelle montre que les Indiens et les Esquimaux (en tant que groupes) sont depuis cent quatre ans dans une situation législative particulière aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. De toute façon, on pourrait difficilement prétendre que les Indiens, en général, sont réellement égaux aux Blancs à l'heure actuelle, compte tenu du



Les considérations d'ordre constitutionnel que nous avons énoncées ne doivent pas déterminer d'avance la réaction d'un gouvernement fédéral qui se trouverait en présence d'une nette majorité de l'ensemble du corps électoral d'une province qui est en faveur de l'indépendance. En pareil cas, nous préconisons la négociation et nous rejetons le recours à la force militaire ou à d'autres forces coercitives. Nous ne pouvons imaginer qu'un gouvernement fédéral puisse avoir recours à la force pour empêcher la sécession d'une région qui aurait clairement et

Pour conclure, nous réaffirmons notre conviction que tous les peuples du Canada peuvent réaliser leurs aspirations de façon plus efficace grâce à un régime fédéral et nous croyons que les Canadiens devraient chercher à maintenir ce régime.

Chapitre 7—L'autodétermination

RECOMMANDATIONS

6. Le préambule de la constitution devrait reconnaître que la fédération canadienne est fondée sur la liberté de la personne et la protection des droits fondamentaux de l'homme, qui sont l'objet fondamental et essentiel de l'État. En conséquence, le préambule devrait aussi reconnaître que l'existence de la société canadienne tient au libre consentement de ses citoyens et à leur volonté commune de vivre ensemble, et que tout différend entre eux devrait être réglé par des moyens pacifiques.

7. Si, à un moment donné, les citoyens d'une partie du Canada se déclaraient démocratiquement en faveur d'une formule politique qui serait opposée au maintien du régime politique actuel, c'est par la négociation politique et non par le recours à la force militaire ou à d'autres forces coercitives qu'il faudrait régler le désaccord.

8. Nous réaffirmons notre conviction que tous les peuples du Canada peuvent réaliser leurs aspirations de façon plus efficace grâce à un régime fédéral et à maintenir ce régime.

Le principe de l'autodétermination, bien que n'étant pas entièrement nouveau dans l'histoire du Canada, connaît une nouvelle vogue au Québec depuis 1960.

Même s'ils optent pour un fédéralisme renouvelé, certains Québécois voient dans la reconnaissance de l'autodétermination un renforcement de la démocratie et une sorte de garantie de la liberté de leurs options politiques. D'autres exigent la reconnaissance de ce droit, parce qu'ils veulent la reconnaissance de leur option politique actuelle: la séparation du Québec du reste du Canada. Leur principal porte-parole, le Parti Québécois, a fait de l'exercice du droit à l'autodétermination la pierre angulaire de son credo.

Sur le plan mondial, le droit à l'autodétermination des nations fut appliqué à l'occasion du règlement qui suivit la première guerre mondiale, et fut consacré à San Francisco en 1945 dans le préambule de la Charte des Nations Unies sous la dénomination: «... respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes». La plupart des anciennes colonies, particulièrement en Afrique, ont invoqué cette disposition de la Charte pour réclamer et obtenir l'indépendance. En outre, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies, confirmait ce principe comme suit: «Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce

droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel». (Article premier). L'Thant, dans ses fonctions de Secrétaire général des Nations-Unies, a posé comme principe que le fait de devenir membre des Nations-Unies consacrait, sans aucun doute possible, la réalisation du droit à l'autodétermination pour la population d'un État.

Les constitutions fédérales ne reconnaissent d'ordinaire pas le droit de faire sécession en tant qu'expression de l'autodétermination.

Bien des politologues insistent sur quatre conditions pour définir une «nation» ou un «peuple»: population fortement homogène, langue commune, territoire commun et histoire commune. L'étude de la carte démographique du Canada nous permet peut-être de trouver un certain nombre de nations dans ce sens sociologique. Toutefois, en pratique, c'est le Québec qui est notre point de mire, ce qui pose la question des rapports entre l'autodétermination d'un peuple et l'autodétermination d'une province. À notre avis, ces deux choses ne sont pas équivalentes, puisque le peuple est une réalité naturelle et la province une réalité artificielle.

Le peuple canadien-français ne se limite pas aux frontières de la province de Québec. D'une part, la nation s'étend au-delà des frontières de la province, à l'est et au nord de l'Ontario, ainsi qu'au nord du Nouveau-Brunswick. D'autre part, il y a à l'intérieur de la province de Québec d'autres groupes qui auraient le même droit que les francophones à l'autodétermination: nous faisons allusion, par exemple, au million d'anglophones qui, du moins dans la partie occidentale de la province, possèdent une cohésion géographique qui leur permettrait de constituer une collectivité viable. En conséquence, même si nous acceptons l'idée d'un bloc francophone du Canada formant un «peuple» ayant droit à l'autodétermination, nous ne pouvons néanmoins envisager aucune formule juridique réalisable en vue de l'autodétermination sur la base des limites provinciales.

Nous croyons donc qu'il conviendrait plutôt de reconnaître l'autodétermination comme un droit des citoyens. Voilà pourquoi nous recommandons que le préambule de la constitution reconnaisse que la fédération canadienne est fondée sur la liberté de la personne et la protection des droits fondamentaux de l'homme qui sont l'objet fondamental et essentiel de l'État. En conséquence, le préambule devrait aussi reconnaître que l'existence de la société canadienne tient au libre consentement des citoyens et à leur volonté commune de vivre ensemble et que tout

désaccord devrait être réglé par des moyens pacifiques.

Nous répétons que le préambule de la nouvelle constitution canadienne devrait comprendre les objectifs fondamentaux suivants pour le Canada:

1. établir un régime fédéral de gouvernement fondé sur une société démocratique;
2. protéger et valoriser les droits fondamentaux de l'homme;
3. faire du Canada un pays bilingue et pluri-culturel où tous les citoyens, hommes ou femmes, jeunes ou vieux, autochtones ou Métis, et tous les groupes, quelle que soit leur origine ethnique, puissent se sentir également chez eux;

4. promouvoir l'égalité économique, sociale et culturelle pour tous les citoyens canadiens et réduire les disparités économiques entre les régions;
  5. envisager le Canada comme une mosaïque pluraliste, comme une société libre et ouverte qui fait appel aux compétences de ses membres;
  6. rechercher la paix et la sécurité mondiales et le progrès social international.
- Nous exposons ci-dessous le détail de nos recommandations ayant trait au préambule, particulièrement celles qui portent les numéros 6, 10, 27, 29, 30, 31 et 32.



# Chapitre 6—Le préambule de la Constitution

## RECOMMANDATION

5. La constitution canadienne devrait comprendre un préambule proclamant les objectifs fondamentaux de la démocratie fédérale canadienne.

Tout au long de ce rapport, nous citons un certain nombre de sujets qui devraient figurer dans le préambule de la nouvelle constitution du Canada. Voici donc les objectifs fondamentaux de notre société qui, proposons-nous, devraient être compris dans le préambule: un régime fédéral de gouvernement fondé sur une société démocratique; la valorisation des droits fondamentaux de l'homme; l'essor du Canada comme pays bilingue et pluriculturel; la reconnaissance des populations autochtones du Canada; la promotion de l'égalité économique, sociale et culturelle; la réduction des disparités régionales; l'évolution du Canada en une société libre et ouverte fondée sur le consentement de ses membres; la recherche de la paix et de la sécurité mondiales.

Comme nous l'avons dit précédemment, une constitution doit refléter la collectivité qu'elle représente. Le préambule de toute constitution peut être une grande source d'inspiration pour un pays. Il peut décrire, dans leurs aspects les plus vastes, les objectifs et les aspirations de la société qu'il régit. Un préambule n'est pas juridiquement exécutoire au sens strict du terme, mais s'il parvient à définir les idéaux nationaux d'une manière durable, il peut avoir aux yeux des citoyens une valeur psychologique plus grande que toute autre partie de la constitution.

D'aucuns pensent peut-être que les Canadiens n'ont nullement besoin de trouver une source d'inspiration dans la constitution et disent parfois qu'il nous faudrait une constitution écrite, mais sans préambule. Une telle constitution refléterait mieux, selon eux, l'opinion que les Canadiens ont d'eux-mêmes: dignes de confiance, modestes et, sinon ternes, du moins parfaitement neutres.

À notre avis, cette conception de notre pays ne reflète pas le Canada des années 1970—l'a-t-elle d'ailleurs jamais reflété? Il nous faudrait décider en principe si notre constitution doit ou non avoir un préambule avant de nous demander si nous ne sommes pas en train de singer un autre pays.

Nous sommes en faveur d'un préambule faisant partie de la nouvelle constitution du Canada. Le préambule est le seul endroit dans la constitution où l'on puisse dire en termes généraux quel genre de pays est le Canada et quel genre de pays il veut devenir. Le reste de la constitution, qui fera l'objet de l'interprétation des juristes, doit être rédigé avec précision et de façon détaillée. Le préambule nous donne, par contre, les grandes lignes que nous allons

suivre, sans toutefois constituer un itinéraire détaillé. Comme il est dit à la page 4 du document du gouvernement fédéral intitulé «La Constitution canadienne et le Citoyen»:

Le gouvernement du Canada est d'avis que le premier élément de la constitution du Canada devrait être un préambule portant sur les objectifs de la fédération. Le but principal d'une constitution est évidemment de définir le système juridique et gouvernemental qui doit exister au pays. Mais celle-ci doit d'abord exprimer la détermination de tous les Canadiens et de s'associer et de demeurer associés dans un seul et même pays. La constitution doit aussi décrire, dans la mesure du possible, le caractère du pays dans lequel les Canadiens entendent vivre, les valeurs qui leur sont chères et les idéaux qu'ils poursuivent.

Il s'agit, jusqu'à un certain point, d'y refléter ce qu'est le Canada: un peuple libre dans une société libre, un pays qui est caractérisé par une riche diversité linguistique, culturelle et régionale; une société qui est orientée vers le plein épanouissement de l'individu; enfin, un pays où le Canadien ne considère pas l'État comme un simple instrument devant servir ses propres intérêts mais plutôt comme un moyen grâce auquel il peut contribuer au bien-être de ses concitoyens.

En énonçant les objectifs de la constitution, il est aussi nécessaire de mentionner ce que les Canadiens attendent de leur pays: un pays qui conservera ses valeurs fondamentales mais qui reconnaîtra aussi le dynamisme inhérent au progrès; un pays qui chérira sans cesse à fournir de nouvelles opportunités à ses citoyens et à rendre ces opportunités accessibles à tous, quels que soient le lieu de leur résidence ou leurs origines; enfin, un pays qui, tout en tenant compte des intérêts de ses propres citoyens, tentera de contribuer au bien-être des autres peuples de la communauté mondiale. Tels sont, nous semble-t-il, les principaux objectifs qui devraient être énoncés dans le préambule de la constitution du Canada.

On comprendra aisément pourquoi il est difficile de s'entendre sur un texte définitif pour le préambule. Comme toute autre partie de la constitution, la version qui sera finalement adoptée exigera certaines concessions de la part de tous les gouvernements du Canada. Néanmoins, les talents qu'il faut pour écrire ce préambule, la volonté politique d'en faire une réalité, nous croyons les avoir au Canada. La voie à suivre n'est que malaisée, elle n'est point impraticable.

sont être beaucoup améliorées, même si les négociations intergouvernementales devaient se poursuivre longtemps. Non seulement cette formule constituerait-elle, à long terme, un instrument efficace de modification, mais elle aurait aussi une énorme valeur dans l'immédiat. Jusqu'à présent, les conférences constitutionnelles fédérales provinciales sont parties du principe que le consentement unanime était nécessaire pour adopter une proposition. Voilà pourquoi, faute de l'unanimité entre les divers gouvernements, on n'a pu s'entendre sur les propositions de fond. L'adoption immédiate de cette formule de modification établirait donc une nouvelle règle de procédure à l'intention des conférences constitutionnelles futures.

Nous nous contenterons d'ajouter qu'à notre avis la formule laisse en suspens la question de la délégation des pouvoirs, et nous examinerons cette question au chapitre 17.

En résumé, nous souscrivons à la formule de modification proposée, que nous considérons comme réalisable, et nous ne pensons pas que ses dispositions générales puissent

la protection des intérêts régionaux puisque, dans le processus de modification, on envisage la possibilité de modifier la constitution contre la volonté de deux provinces atlantiques et de deux provinces de l'Ouest. Le Sénat pourrait jouer un rôle utile en sauvegardant les intérêts des provinces dissidentes.

D'un autre côté, on ne saurait donner au Sénat un droit de veto absolu sur une modification que la majorité requise des provinces et la majorité des députés fédéraux souhaiteraient. Par conséquent, nous appuyons la disposition de l'article 51 de la charte visant à limiter le droit de veto du Sénat sur des modifications constitutionnelles.

# Chapitre 5—La modification de la Constitution

## RECOMMANDATION

4. La formule de modification de la constitution devrait être celle convenue dans la Charte de Victoria de juin 1971, laquelle exige l'assentiment du Parlement fédéral et des Assemblées législatives d'une majorité des provinces comprenant :

- a) toute province qui compte ou qui a compté à certains moments vingt-cinq pour cent de la population du Canada;
- b) au moins deux des provinces de l'Atlantique;
- c) au moins deux des provinces de l'Ouest dont la somme des populations est au moins égale à cinquante pour cent de la population totale de toutes les provinces de l'Ouest.

Les articles 49 à 57 de la Charte de Victoria contiennent la nouvelle formule de modification, qui s'établit ainsi : en général, des modifications à la constitution exigeraient l'assentiment du Parlement fédéral, au moyen d'une résolution, ainsi que le consentement des Assemblées législatives d'une majorité des provinces. Cette majorité doit comprendre a) les Assemblées législatives de toutes les provinces comptant actuellement au moins 25 % de la population totale du Canada et, à l'avenir, de toute autre province dont la population atteindra le même pourcentage de la population totale; et b) les Assemblées législatives d'au moins deux provinces à l'ouest de l'Ontario, pourvu que les provinces consentantes comptent 50 % de la population totale des provinces à l'ouest de l'Ontario, et les Assemblées législatives d'au moins deux provinces à l'est du Québec. Les seules exceptions à cette règle portent sur les dispositions constitutionnelles relatives exclusivement au Parlement ou aux provinces, ou sur des questions qui n'intéresseraient pas toutes les provinces. En fait, toute modification constitutionnelle exigerait l'assentiment du Parlement fédéral, des Assemblées législatives de l'Ontario et du Québec et de deux provinces de l'Atlantique, ainsi que de deux provinces de l'Ouest. Il y a, au sujet de la composition des deux provinces de l'Ouest, une clause spéciale que nous devons étudier attentivement.

A notre avis, la nouvelle formule est bien meilleure que la formule Fulton-Ravreau. Apparemment, cette dernière n'exigeait, pour modifier la constitution, que l'accord du Parlement fédéral et des Assemblées législatives des deux tiers des provinces représentant 50 % de la population du Canada, selon le dernier recensement; en fait, la modification de tout article important de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aurait nécessité l'accord de toutes les Assemblées législatives provinciales, puisque tous les pouvoirs que renferment les articles 91, 92 et 93 de l'Acte appartenaient à la catégorie pour laquelle était exigé le

En ce qui concerne le rôle du Sénat dans le processus de modification au niveau fédéral, certains avancent qu'il ne devrait être consulté en aucune façon au sujet des modifications à la constitution, puisqu'il n'est pas raisonnable d'attendre, serait déjà assurée par la disposition relative au consentement des provinces. A notre avis, néanmoins, le Sénat serait encore nécessaire à

Le seul problème réside dans l'importance accrue de la Colombie-Britannique. Pour les provinces de l'Ouest, il suffit du consentement de deux provinces comptant 50 % de la population totale à l'ouest de l'Ontario. Certaines prévisions démographiques actuelles démontrent que la Colombie-Britannique comptera, au cours des années 1990, plus de 50 % de la population des provinces situées à l'ouest de l'Ontario. Même l'accord des trois autres provinces de l'Ouest ne suffirait plus alors pour adopter une modification sans le consentement de la Colombie-Britannique. Toutefois, l'approbation de la Colombie-Britannique ne serait malgré tout pas suffisante pour adopter une modification, sans le consentement d'une autre province de l'Ouest.

Nous ne voyons aucun inconvénient à ce que les Assemblées législatives des provinces qui comptent au moins 25 % de la population canadienne disposent d'un droit de veto. Les provinces qui représentent une proportion aussi importante de la population peuvent raisonnablement s'attendre à ce que leur consentement soit nécessaire pour modifier la constitution. Étant donné que, dans ce cas, l'Ontario et le Québec auraient maintenant ce droit de veto, ils ne pourraient jamais le perdre selon cette formule, même si leur pourcentage démographique devenait inférieur à 25 %. En outre, il n'est que juste que toute autre province qui compterait par la suite 25 % de la population obtienne aussi un droit de veto.

A notre avis, le manque de souplesse de la formule Fulton-Ravreau était contestable. Il nous semble qu'une formule de modification doit réunir à la fois fermeté et souplesse et que moins il y a de provinces qui disposent du droit de veto sur ces modifications, plus la formule a de chances d'être satisfaisante. En réalité, la seule critique que nous adressons à la nouvelle formule est le manque de souplesse qu'entraîne la disposition relative au consentement des provinces de l'Ouest.

toutes sont égales.

chaque province dispose du même droit de veto, puisque cipe à la base de la formule Fulton-Ravreau voulait que base pondérée, de l'approbation de six provinces. Le principe important, alors que la nouvelle se contente, sur une exigé le consentement unanime pour toutes les questions (93). Par conséquent, la première formule aurait en réalité Terre-Neuve n'était pas nécessaire pour modifier l'article



# Chapitre 4—La canadianisation de la Constitution

nime rend souhaitable l'adoption d'une formule de modification plus souple.

La procédure juridique de canadianisation mise au point à la conférence de février serait la suivante: après avoir obtenu l'accord des gouvernements du Canada sur une formule de modification et sur toutes les modifications de fond, le Parlement du Canada et toutes les Assemblées législatives provinciales adopteraient des résolutions autorisant le Gouverneur général à faire une proclamation comprenant la formule et toutes les modifications de fond convenues; avant la publication de cette proclamation, le Parlement britannique serait prié de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la validité juridique de la procédure, y compris l'abrogation de toutes lois britanniques, actuelles ou à venir, qui pourraient toucher la constitution du Canada; enfin, la proclamation du Gouverneur général coïnciderait avec la date effective de la renonciation du Parlement britannique à sa compétence.

La complexité de cette procédure découlé, d'une part, du désir d'éviter qu'une nouvelle constitution canadienne naisse uniquement d'une loi du Parlement britannique et, d'autre part, si elle ne repose pas sur ce fondement, de la crainte d'un décalage juridique qui pourrait amener un tribunal à remettre en cause l'ensemble de la nouvelle constitution. Cette procédure convenue a pour effet d'assurer que l'acte qui consisterait à soustraire le Canada à l'autorité du Parlement britannique, et celui par lequel nous proclamons notre nouvelle constitution, s'accompliraient simultanément, afin de sauvegarder à la fois la continuité juridique et l'autonomie nationale.

Il n'y a aucun précédent dans ce domaine et on en peut que conjecturer les répercussions juridiques que pourrait entraîner cette procédure. Néanmoins, elle ne comporte apparemment aucune faiblesse; il est donc difficile d'imaginer qu'un juge canadien tente de faire violence au texte ou de forcer la loi pour l'invalidier, puisqu'elle représente la procédure de canadianisation proposée, sans aucune crainte quant à sa valeur juridique.

3. La constitution canadienne devrait être canadianisée selon une formule qui assurerait simultanément la proclamation par le Canada d'une nouvelle constitution et la renonciation par la Grande-Bretagne à toute compétence sur la constitution canadienne.

## RECOMMANDATION

La charte de Victoria ne traite pas explicitement de cette question, mais il en est fait mention dans l'exposé des conclusions de la conférence (conclusion 3). Donc, il y a lieu de croire que l'entente plus complète conclue à ce sujet lors de la conférence du mois de février 1971 tient encore. On ne pourrait mieux symboliser l'indépendance du Canada ou la naissance d'une nouvelle constitution qu'en ramenant celle-ci du Royaume-Uni au Canada.

Toutefois, il serait imprudent d'y procéder sans qu'on soit parvenu à s'entendre sur une formule de modification britannique et repose sur la convention constitutionnelle qui veut que le Parlement du Royaume-Uni apporte à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique toute modification que lui demande le gouvernement du Canada. Cette requête du gouvernement canadien est traditionnelle-ment précédée d'une adresse conjointe des deux Chambres du Parlement du Canada. D'autres avancent qu'il existe une seconde convention qui exige que le Parlement du Canada ne demande aucune modification sans le consentement unanime de toutes les provinces, ou des provinces en cause lorsqu'elles ne le sont pas toutes. Cependant, on a pu voir que le Parlement britannique, en écartant les objections des gouvernements provinciaux dans les cas litigieux, donne suite à la demande du Parlement canadien sans tenir compte de l'opinion des provinces. On peut donc affirmer sans beaucoup de risque que le Parlement du Canada, de par le droit et la tradition, détient le pouvoir unilatéral de modifier la constitution. Néanmoins, il n'a pas choisi d'exercer ce pouvoir depuis 1949 et le gouvernement du Canada a cherché à obtenir le consentement unanime des provinces pour les modifications constitutionnelles qui ont été envisagées récemment. La règle récente qui consiste à rechercher le consentement un-

Ce dernier ne fait allusion nulle part au rôle de la Cour suprême du Canada, l'ultime interprète de toutes nos lois depuis 1949. En outre, bien que le Canada ait officiellement cessé de faire partie de l'Empire britannique en vertu du Statut de Westminster de 1931, l'Acte ne lui confère, en matière de traités, que le pouvoir de faire entrer en vigueur ceux de l'Empire (article 132). D'autre part, les dispositions très limitées de l'article 133 qui garantissent le droit d'utiliser les langues anglaise et française au Parlement du Canada, à l'Assemblée législative du Québec, ainsi que devant les tribunaux fédéraux et ceux du Québec, sont devenues insuffisantes dans un État qui a consacré deux langues officielles. Enfin, la répartition des pouvoirs ne semble plus suffisamment fonctionnelle.

Même si la constitution d'une colonie ne convient pas à une nation, on ne peut dire que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ait été un échec. C'était une constitution qui convenait assez bien au Canada de 1867, c'était peut-être même la seule possible à cette époque. Elle nous a été utile comme cadre fondamental de gouvernement, bien qu'elle ait, au fil des années, perdu de son utilité. En affirmant que le Canada a besoin *maintenant* d'une nouvelle constitution, nous ne voulons nullement critiquer l'œuvre de nos premiers hommes d'État.

Une révision semble d'autant plus nécessaire à présent que le public s'y intéresse davantage. Cet intérêt a peut-être été ravivé par la révolution tranquille amorcée en 1960 par le gouvernement Lesage dans la province de Québec. Cet intérêt fut reconnu, et amplifié d'ailleurs par la suite, par la conférence sur la Confédération de demain organisée en novembre 1967 par le gouvernement de l'Ontario, et par la révision constitutionnelle que tous les gouvernements du Canada ont officiellement entreprise à la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale de février 1968. Cette première conférence constitutionnelle fut suivie de cinq autres, dont plusieurs se sont déroulées

Nous sommes convaincus qu'une nouvelle constitution est essentielle pour le Canada, étant donné le genre d'avenir qu'attendent les Canadiens. La constitution actuelle doit être remaniée de fond en comble. Elle doit être repensée et reformulée en des termes qui aient un sens pour les Canadiens d'aujourd'hui. Voilà pourquoi nous demandons une constitution qui soit nouvelle dans son ensemble, tout en reprenant une bonne partie de la constitution actuelle. Nous ne cherchons pas nécessairement à innover; c'est pourquoi nous n'avons pas hésité à conserver les éléments fonctionnels de la constitution actuelle. Mais nous tenons à adopter de nouvelles perspectives qui soient propres à tous les éléments en un ensemble qui soit à la fois proprement canadien et dont le fonctionnement soit adapté aux besoins actuels.



## Chapitre 3—Pourquoi une nouvelle Constitution?

Le but d'une constitution est de répartir les pouvoirs du gouvernement en fonction des desirs d'une collectivité nationale donnée, et d'en définir les valeurs fondamentales et les objectifs communs. La constitution doit être à la fois l'inspiration et le reflet de la collectivité. De ces deux rôles, l'inspiration est le plus important. Une collectivité incapable de justifier son existence à ses propres yeux finirait par découvrir que sa structure seule ne lui permet pas de survivre.

Considérée dans cette optique, une constitution ne saurait être condensée, entièrement ou même en grande partie, dans un ou plusieurs documents écrits. Ce n'est d'ailleurs pas essentiel. Ce qui est essentiel, c'est qu'un peuple comprenne, accepte, et aille même jusqu'à aimer la manière dont il est gouverné. Si son peuple ne la comprend pas, une constitution n'a aucun sens. Si elle n'a pas son affection, elle n'est que lettre morte.

C'est en partie l'histoire et les circonstances, et en partie un choix librement consenti en fonction de ses mérites apparents, qui déterminent la constitution d'un peuple. Le peuple canadien a choisi un gouvernement responsable en raison surtout de son histoire, et un régime fédéral à cause de considérations d'ordre géographique et démographique. Le choix d'un régime fédéral a rendu inévitable la rédaction d'un document.

Le processus de conception et de formulation d'une constitution écrite sous tous ses aspects oblige un peuple à mieux comprendre la valeur de son caractère et de ses aspirations propres. Une fois élaborée, sa constitution lui donne une conscience qui renforce ses institutions fondamentales et sa personnalité. En outre, elle représente un idéal national vers lequel le peuple peut et doit orienter ses pensées, ses énergies et ses passions.

On peut dire qu'à l'heure actuelle, l'essentiel de la constitution canadienne est contenu dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Il faut toutefois se rendre compte des limites de cette assertion. La loi initiale a été modifiée directement à maintes reprises et elle l'a aussi été de manière indirecte par le Parlement du Royaume-Uni, celui du Canada, et les Assemblées législatives provinciales, selon leur compétence respective. En outre, la portée de ses divers articles a été sensiblement modifiée par des décisions du Comité judiciaire du Conseil privé et, depuis 1949, par des décisions de la Cour suprême du Canada. Leur sens a aussi été altéré par une multitude d'accordements administratifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, dont la création affecte par la répartition sans cesse modifiée du pouvoir économique et politique entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux sous l'influence des guerres, des innovations dans les domaines du transport et des communications, des changements dans l'organisation du commerce et du rendement des impôts. Enfin, en relevant au domaine des conventions constitutionnelles l'aspect théorique et pratique du gouvernement responsable, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a négligé totalement ce qui constitue le cœur de tout notre système de gouvernement.

Par conséquent, il est clair que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a jamais été considéré comme représentant de la constitution canadienne dans son ensemble. De plus, il n'est pas resté statique, même comme loi, et les événements socio-économiques ont modifié de manière considérable sa signification générale. Néanmoins, sous sa forme modifiée et si on l'interprète de façon réaliste, il représente en substance l'ensemble de notre constitution écrite et, ce qui est plus important, le cadre fondamental dans lequel chaque partie de la constitution doit s'inscrire. Les droits et privilèges de toutes sortes, et même le gouvernement responsable, n'existent que dans la mesure où ils ne sont pas modifiés par l'Acte. Il faut, par conséquent, juger de la valeur de notre constitution actuelle par rapport à celle de l'Acte.

Dire que la constitution canadienne actuelle doit être jugée d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne revient pas à confondre l'ensemble de la constitution avec l'Acte lui-même. Cet Acte est la clé de voûte de la constitution, et ses faiblesses se transmettent à l'édifice tout entier. C'est pourquoi ses imperfections sont celles de la constitution elle-même.

Si l'Acte est imparfait, c'est qu'il ne correspond pas tout à fait à ce que les Canadiens en attendent comme reflet d'eux-mêmes ou comme idéal pour leurs aspirations. Sous sa forme de 1867, il ne tentait pas de définir explicitement des valeurs ou des objectifs pour l'époque, à part l'adoption d'une «constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni.» Toutes les valeurs qu'il reconnaît sont contenues implicitement dans cette déclaration, ou doivent être déduites de la structure gouvernementale et de la répartition des pouvoirs qu'il établit.

La répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le gouvernement canadien, ainsi qu'entre les gouvernements fédéral et provinciaux ne traduit pas elle-même la réalité du Canada d'aujourd'hui. État fédéral indépendant, démocratique, officiellement bilingue et pluri-culturel. Le pouvoir impérial exercé par Londres sur Ottawa avait en vertu de l'Acte comme contre-partie celui d'Ottawa sur les capitales provinciales. Comme le faisait remarquer un témoin: «Au cours des premières années de la Confédération, les provinces étaient traitées comme des colonies d'Ottawa et dotées de pouvoirs autonomes restreints» (3.24:12).

Aujourd'hui encore, l'Acte peut être modifié directement par une loi du Parlement du Royaume-Uni. Le pouvoir royal permettant de désavouer toute loi fédérale au cours des deux années qui suivent son adoption (article 56) et le pouvoir fédéral correspondant de désavouer toute loi provinciale (article 90) sont aujourd'hui anachroniques. Ils reviendraient à tourner en dérision l'indépendance du Canada et la répartition des pouvoirs gouvernementaux dans le pays. En ce qui concerne le pouvoir fédéral de Londres de 1926, à ne plus en faire usage, mais il fait toujours partie intégrante de l'Acte. Quant au pouvoir fédéral de désaveu, on ne s'en est plus servi depuis 1943, mais lui aussi demeure néanmoins dans l'Acte.



La Charte de Victoria exprime le consentement général de tous les gouvernements dans de nombreux domaines. Du reste, le désaccord partiel de Victoria, qui souligne la nécessité d'élargir les perspectives afin d'englober l'ensemble des problèmes constitutionnels et, en particulier, toute la question du partage des pouvoirs, constitue à notre avis un signe avant-coureur de la réussite finale. Forts de cette conviction, nous proposons ici un règlement général de la question constitutionnelle.

Ce rapport, fruit des travaux d'un comité, représente le plus grand commun dénominateur d'une trentaine de cer-veaux. Ce n'est pas, dans l'ensemble, un rapport unanime. Il y a eu des divergences de vues sur la plupart des points et sur certains même de francs désaccords. Il est probable qu'aucun membre du Comité ne trouve entièrement à son gré l'ensemble des recommandations. Néanmoins, nous avons élaboré un accord qui, pour le fond du moins, représente un compromis acceptable pour tous les groupes politiques qui composent le Comité. Dans la mesure où celui-ci est un véritable microcosme de la société cana- tra comme une proposition acceptable pour les princ-iaux courants d'opinion du pays.

notre genre d'audiences, les satisfactions que nous avons retirées de leur réussite s'en trouvent ainsi atténuées.

Le Comité ne possède aucun moyen de déterminer avec une précision scientifique la représentativité de l'ensem-ble des participants aux réunions dans chaque collectivité qu'il a visitée. Toutefois, de l'avis général de ses membres, avis fondé d'une part sur leur expérience commune et d'autre part sur ce qu'ils peuvent posséder de préscience politique, le Comité estime être en droit de présenter certaines impressions générales sur les sentiments de l'en-semble des Canadiens à l'égard des structures futures de leur pays et de sa constitution. L'éloquence et parfois la passion avec laquelle des Canadiens exposaient l'essentiel de leurs sentiments à l'égard de leur pays ont ajouté un élément humain au mandat du Comité.

Depuis les deux années que le Comité existe, les confé-rences constitutionnelles fédérales-provinciales et surtout celle de Victoria, en juin 1971, ont été les événements marquants sur le plan constitutionnel. L'impasse appa-rente à laquelle a abouti cette dernière conférence ne nous décourage pas. Nous croyons que les gouvernements du Canada ont fait un grand pas en avant dans leurs négocia-tions et que, mis à part le problème de la politique sociale,

## Chapitre 2—Le mandat

Le Comité spécial mixte (Sénat et Communes) sur la constitution du Canada tire son origine des résolutions adoptées au Sénat et à la Chambre des communes le 27 janvier et le 17 février 1970 respectivement. Le Comité a été reconstitué au début de la troisième session avec un mandat similaire, par des résolutions qui précisaient notamment:

Qu'un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit nommé pour faire une étude et un rapport sur les propositions, rendues publiques ou

qui sont à l'occasion rendues publiques par le gouvernement du Canada, sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada au cours de l'étude complète de la constitution du Canada, étude dont on avait convenu à la Conférence constitutionnelle du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres des provinces, en février 1968, et sur d'autres propositions concernant les mêmes sujets. . . . Que le Comité ait pouvoir de se transporter d'un lieu à un autre au Canada.

Le Comité a été reconstitué au début de la quatrième session avec le même mandat.

Le Comité a tenu 145 réunions publiques, dont 72 séances dans 47 cités et villes et a reçu plus de 8,000 pages de témoignages. Parmi ceux-ci, figurent les opinions de spécialistes bien connus en matière constitutionnelle qui sont, pour la plupart, exprimées au cours des réunions du Comité à Ottawa. Le Comité a en outre voyagé d'un bout à l'autre du Canada, visitant chaque province et chacun des territoires, et il a entendu les points de vue et les opinions de Canadiens de tous les milieux sur les problèmes fondamentaux que présente pour le Canada son évolution constitutionnelle. Environ 13,000 personnes ont assisté aux réunions du Comité et 1,486 y ont pris la parole. C'est en Colombie-Britannique et au Québec que les assistances ont été les plus nombreuses; plus de 3,000 personnes ont assisté à nos réunions dans chacune de ces provinces.

Le Comité spécial mixte sur la constitution du Canada a pour mandat précis de rédiger un rapport à l'intention des deux Chambres du Parlement sur les changements proposés à la constitution canadienne après avoir entendu les opinions de la population d'un océan à l'autre. Jamais un comité parlementaire n'a tenu autant d'audiences pour connaître l'opinion publique. En outre, le Comité a mis au point une nouvelle façon de procéder afin d'encourager la participation de tous: au lieu de s'entendre que les témoins ayant préparé des mémoires par écrit, le Comité a invité les membres de l'auditoire à parler d'abondance devant des microphones installés dans la salle. Après une

première expérience des réactions de l'auditoire, le Comité a fixé une limite aux interventions: quinze minutes lorsque préavis de la présentation du mémoire avait été donné, dix lorsque le mémoire n'était annoncé qu'au moment de la réunion et trois minutes pour ceux qui prenaient la parole au pied levé. Habituellement, après la présentation de chaque mémoire soumis en bonne et due forme, trois membres du Comité posaient de brèves questions et le Comité passait ensuite aux questions ou remarques de l'auditoire. Au mieux, lorsque les commentaires étaient pertinents et qu'il y avait divergence de vues, cette manière de procéder permettait un dialogue très enrichissant.

Quiconque s'arrête de nos jours à réfléchir sur le gouvernement doit se rendre compte qu'il est nécessaire d'assupplir la procédure parlementaire traditionnelle et la prise de décisions administratives. Les membres du Comité estiment en général que leur expérience en matière de participation a été une réussite complète et qu'elle a contribué à l'amélioration des procédures en régime démocratique. Nous sommes d'avis que l'entreprise a été couronnée de succès, dans ce sens qu'elle a mis en contact plus étroit le Parlement fédéral et la population, tout particulièrement dans les petites communautés; nous estimons en outre qu'il faudrait avoir plus souvent recours aux comités parlementaires itinérants dans le but d'avoir des contacts avec la population dans son ensemble. Notre façon de procéder nous a permis, grâce aux témoignages oraux, aux réactions spontanées de l'auditoire et surtout à l'intérêt du dialogue lui-même, de prendre connaissance d'une quantité de faits au sujet du Canada et de connaître l'opinion de Canadiens, sans cependant nous limiter aux problèmes constitutionnels. Nous sommes du reste conscients des limites que comportent des réunions comme les nôtres: elles attirent les plus loquaces et les plus ancrés dans leurs convictions (ceci vaut particulièrement pour les personnes les plus susceptibles de prendre la parole au cours des réunions), ce qui ne se prête guère à la découverte des opinions de la majorité silencieuse. Ces réunions sans cérémonie, comparées à la rigidité de la procédure parlementaire, n'en comportent pas moins tout l'appareil simultané et d'un des témoignages, de l'interprétation simultanée et d'un règlement, de sorte que certaines personnes peuvent les trouver paralysantes à l'extrême et trop solennelles. Enfin, les groupes défavorisés de notre société (les Indiens, les Métis, les Esquimaux et les pauvres des villes et des campagnes) ne sont souvent pas en mesure d'exprimer par des mots leurs doléances à l'endroit du «système» lorsqu'ils sont dans une pareille ambiance, ou s'en sentent tout bonnement incapables. Ils ont peut-être plus besoin de l'aide d'animateurs sociaux que de travail d'un comité d'enquête. Ayant pris conscience des limites inhérentes à

suflit sans la volonté de réussir ensemble. Un Etat consiste d'abord et avant tout en la volonté collective de vivre ensemble. Si cette volonté vacille, il reste très peu de choses. Au cours de nos voyages d'un bout à l'autre du Canada, nous avons, de fait, entendu exprimer des doutes sur notre avenir, mais nous avons aussi trouvé des Canadiens qui étaient toujours prêts à proposer des solutions constructives dans le cadre d'une structure fédérale. Le lien qui unit les Canadiens entre eux, c'est une bonne volonté constante à l'endroit des autres groupes que le leur. Cet état d'esprit s'est souvent manifesté dans toutes les régions du Canada, et surtout parmi les jeunes. Tolérants, prêts à regarder leurs compatriotes avec la plus grande ouverture d'esprit, ils montraient qu'ils avaient l'enthousiasme et le courage nécessaires pour réaliser un changement fécond. Mais ils doutent fort aussi que nos institutions puissent se renouveler d'elles-mêmes afin d'opérer les modifications qu'ils estiment indispensables. Les remarques qu'ils nous ont adressées provenaient donc de sentiments profonds qui perçaient souvent la façade des institutions.

Ces jeunes Canadiens sont fiers du Canada. Ce n'est toutefois pas une fierté étroite et chauvine; c'est une fierté franche et généreuse vis-à-vis des Canadiens en tant que

La rédaction de cette nouvelle constitution ne sera pas une tâche facile, mais elle n'est certainement pas impossible. En fin de compte, une constitution moderne pour le Canada, c'est une nouvelle proclamation de notre foi en nous-mêmes et en notre pays. En ce sens, c'est un défi que nous lançons à l'esprit et au cœur des Canadiens. Nous les invitons tous, ainsi que leurs gouvernements, à s'attaquer d'urgence à cette tâche. Nous serions surpris si, après la prise de conscience grandissante du public au cours des dix dernières années, certains Canadiens doutaient encore que notre pays traverse la crise la plus grave de son histoire. Nous les exhortons à demander instamment avec nous la rédaction d'une nouvelle constitution.

Enfin, tous les Canadiens nourrissent l'aspiration à une existence véritablement humaine qui transcende notre gouvernement et notre constitution. Cette recherche idéaliste peut être facilitée par l'élaboration d'une constitution orientée vers des objectifs aussi bien personnels que collectifs.



problèmes tels que celui de la langue de travail, mais nous sommes convaincus qu'à long terme, la survie de la langue et de la culture canadiennes-françaises ne serait pas mieux assurée dans un Québec économiquement plus faible et plus isolé. Il nous apparaît évident qu'une politique d'isolationnisme affaiblirait la position du Québec face à cette redoutable réalité.

Nous avons évoqué la nécessité d'accroître tant la centralisation que la décentralisation suivant la fonction considérée. À notre avis, une plus grande décentralisation en matière de politique culturelle et sociale profiterait à toutes les provinces. Nous la proposons pour des raisons de fonctionnalisme et de souplesse ainsi que pour satisfaire aux particularités régionales qui nous sont devenues évidentes à mesure que se déroulaient nos audiences. Par conséquent, nous proposons un élargissement des pouvoirs des provinces dans certains domaines comme le soutien du revenu, le droit pénal, le mariage et le divorce, la télévision éducative, les pouvoirs fiscaux, les accords internationaux, et nous appuyons une limitation des pouvoirs fédéraux en ce qui concerne la nomination des Sénateurs et des juges de la Cour suprême, ainsi que les dépenses fédérales dans des secteurs qui relèvent de la compétence des provinces.

Par contre, une plus grande centralisation est indispensable dans la réglementation de l'économie où certains pouvoirs provinciaux actuels devraient être transférés au Parlement fédéral. Nous pensons en particulier à une augmentation des pouvoirs fédéraux en matière de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau, en matière de commerce international et interprovincial, de revenus, de réglementation des valeurs boursières, d'institutions financières, de concurrence déloyale et de propriété étrangère. Dans le même temps, nous préconisons une décentralisation administrative considérable dans la fonctionnement du gouvernement fédéral. Cette nouvelle orientation de l'administration ne nécessite aucune modification de la constitution. Elle exige un changement d'attitude. Elle implique que l'on reconnaisse l'immensité du Canada, au point de vue géographique. Vu de ces extrémités, le centre du pays semble très éloigné. En tenant compte davantage de l'opinion et des sentiments des Canadiens de ces régions au sein d'une fonction publique plus régionalisée, on donnerait la preuve que le gouvernement central veut atteindre tous les Canadiens.

Il est à espérer que la fonction publique serait plus sensible aux besoins de la population par suite de cette décentralisation de l'administration. Puisqu'en fin de compte le gouvernement a pour tâche de servir la population, la fonction publique y gagnerait certainement en efficacité.

Ces transferts de pouvoirs et cette réorganisation administrative ne nécessiteraient pas seulement un nouvel esprit de collaboration entre les onze gouvernements du Canada, mais aussi de nouvelles structures de coopération. Nous ne pensons pas qu'il serait prudent de trop théoriser sur les structures gouvernementales, mais nous avons cependant certaines propositions à faire. L'un de nos objectifs est d'éviter la multiplication des structures gouvernementales à seule fin de créer des superstructures impeccables en théorie. Nous convenons aussi qu'à l'avenir, le gouvernement du Canada devrait exercer son autorité surtout par la persuasion plutôt que par des directives.

Quelle que soit la façon dont le Canada est organisé, que l'on considère cette organisation sous l'angle des régions, des groupes ethniques ou des institutions du gouvernement central, aucun de ces éléments ne

d'assimiler les francophones et de refuser d'accorder un gouvernement responsable n'a pas trouvé d'écho auprès de la majorité des Canadiens anglophones, et au cours de la décennie 1840-1850, les dirigeants politiques du Canada ont réussi à atteindre leur objectif, le gouvernement responsable, sans pour autant sacrifier la réalité française au Canada. En fait, il n'est pas exagéré de dire que c'est l'association de l'anglophone Baldwin et du francophone Lafontaine qui a permis l'établissement de ce gouvernement responsable. Les Canadiens de l'époque ont fait le choix politique de rejeter l'assimilation et cette ligne de conduite a constitué le fondement de l'union ultérieure des provinces au sein de la Confédération; la grande majorité de notre population ne l'a jamais regrettée. Toutefois, bien que l'assimilation ne soit pas actuellement une menace dans la province de Québec, la collectivité francophone a besoin d'être rassurée et dotée des moyens propres à assurer sa préservation et son plein épanouissement.

Deux problèmes se posent en réalité. En premier lieu, il y a celui de la collectivité francophone à l'extérieur du Québec, dont la survivance peut être garantie et encouragée surtout par l'action directe du gouvernement fédéral, de concert avec les neuf autres provinces. Ensuite, il y a la question de la culture française au Québec. Nous avons la conviction que la culture française ne peut survivre nulle part au Canada si elle n'est pas florissante au Québec. La vitalité du Canada français est donc le principal garant de la vitalité du Canada français.

Le comité rejette la théorie selon laquelle le Canada ne se compose que de deux cultures, non pas parce que nous ne voulons pas protéger entièrement les droits des citoyens francophones, mais parce que cette conception est trop étroite pour donner une image juste de ce qu'est notre peuple. Du point de vue sociologique, la plupart des gens admettraient qu'il existe une nation canadienne-française mais, en ce sens, il n'y a pas une seule et unique nation anglophone. Face à cette pluralité culturelle, il ne saurait y avoir une ou plusieurs cultures canadiennes officielles. Cependant, en vue de préserver le français, en tant que langue officielle vivante et non seulement légal, il nous faut également préserver la culture dont elle est une partie intégrante.

Au Québec, plusieurs témoins nous ont parlé du choix, pour le Québec, de l'indépendance. Le comité respecte leur sincérité. Si le Canada anglophone se fermait entièrement aux véritables aspirations du Québec, s'il se montrait absolument opposé à tout changement constitutionnel quel qu'il soit, la séparation pourrait alors devenir inévitable. Toutefois, ce n'est pas ainsi que nous percevons les sentiments du Canada anglophone.

L'indépendance ne changerait pas le caractère de la plupart des problèmes d'un Québec dynamique et en pleine évolution. Ces problèmes seraient simplement transférés du Canada à l'état indépendant du Québec. Le Québec demeurerait un avant-poste de la culture française dans le contexte culturel étranger de l'Amérique du Nord. On pourrait évidemment alléguer que, dans un Québec indépendant, on s'attaquerait résolument à des

Chapitre 1—Les impératifs constitutionnels

RECOMMANDATIONS

1. Le Canada devrait avoir une nouvelle constitution proprement canadienne qui, tout en conservant un nombre de ses anciens éléments, constituerait une nouvelle entité. (Cf. suite du chapitre, ainsi que chapitre 3.)
2. Une nouvelle constitution devrait être basée sur des considérations d'ordre pratique menant, d'une part, à une décentralisation accrue des pouvoirs gouvernementaux dans les secteurs concernant les politiques culturelles et sociales et, d'autre part, à une plus grande centralisation des pouvoirs ayant une incidence économique importante sur le plan national. Ces considérations d'ordre pratique révéleraient également la nécessité de décentraliser de nombreux autres secteurs de l'administration fédérale.

En déposant son rapport définitif devant les deux Chambres du Parlement, le comité ne nourrit nullement l'illusion de mettre un point final aux débats sur la constitution canadienne. En effet, même si nous atteignons notre but, qui est d'indiquer de nouvelles voies au fédéralisme canadien, les véritables changements constitutionnels résulteront de négociations intergouvernementales où notre rapport ne sera certainement pas le seul facteur qui entrera en ligne de compte. Ce qui est plus important au cours de nos audiences, toute constitution fédérale doit se renouveler sans cesse pour répondre aux besoins de l'époque; que ce renouvellement prenne ou non la forme d'une modification officielle importe peu, mais toujours est-il qu'aucune constitution ne peut rester figée éternellement dans la forme qu'elle revêt à un moment donné. Nous estimons néanmoins que formuler des recommandations sur la constitution canadienne est, à ce stade, à la fois un devoir essentiel et un défi. En effet, les opinions que nous ont exprimées tant de Canadiens de toutes les régions, de même que notre propre analyse des idées et des événements, nous ont convaincus que *le Canada a besoin* des maintenant d'une nouvelle constitution. Nous sommes aussi persuadés que la grande majorité des Canadiens sont favorables à un *fédéralisme plus fonctionnel*, que les repêchussions sur les droits dévolus à l'État. À notre sens, cela suppose une centralisation plus importante dans certains domaines et une décentralisation plus poussée dans d'autres.

On a abondamment démontré la nécessité d'une nouvelle constitution. Les nombreux spécialistes qui ont témoigné devant nous ont signalé bien des lacunes dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nous les examinerons en détail, plus loin dans le chapitre 3. Plus révélateurs que les lacunes de l'AANB sont les sentiments

La crise culturelle-linguistique la plus aiguë est celle que connaît la minorité française au Canada. Le désir qu'eut à l'origine le gouvernement britannique d'assimiler la collectivité francophone dès 1763 a été ravivé et renforcé par le rapport Durham de 1839 qui recommandait d'une part l'assimilation et d'autre part un gouvernement responsable. L'intention bien arrêtée du gouvernement britannique

Parmi les besoins les plus pressants, il y a celui de protéger l'individu par une Déclaration complète des droits de l'homme et par des garanties linguistiques pour les individus. Il en est un autre tout aussi urgent: reconnaître et protéger les groupes ethniques minoritaires, notamment les autochtones. Leur participation à l'essor vitalité naturelle encouragée.

Bien sûr, une part de ce mécontentement porte à tort sur la constitution. Nos problèmes ne sont pas tous d'ordre constitutionnel. Nombre d'entre eux sont géographiques, économiques, culturels et politiques au sens large. Les problèmes constitutionnels jouent néanmoins un rôle suffisant dans l'ensemble pour qu'un nouvel examen de nos lois organiques soit devenu à la fois inévitable et urgent.

En effet, la révision constitutionnelle a été amorcée à l'origine par l'insatisfaction ressentie au Québec à l'égard du statut quo, et cette insatisfaction constitue encore la principale motivation d'une réforme constitutionnelle. Toutefois, la réforme constitutionnelle ne concerne pas seulement le Québec, qui n'est du reste pas la seule province à la souhaiter. Nous avons constaté un grave mécontentement dans l'Ouest, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans les provinces de l'Atlantique; les habitants de l'Ontario ont également exprimé leur insatisfaction à propos de certaines parties de la constitution. Nous avons aussi constaté des signes de mécontentement parmi de nombreux groupes, dont les autochtones, certains groupes ethniques, les Canadiens francophones en dehors du Québec et la jeunesse en général.

Le problème le plus critique est centré sur le rôle permanent du Québec au sein de la Confédération. Il englobe des questions telles que son identité et son essor, la culture, la langue, la pauvreté et le chômage. La gravité et l'ampleur de ce seul problème, avec la menace qu'il fait peser sur la survie même de notre pays en tant qu'État, suffisent à justifier une réforme constitutionnelle.

Dans toutes les régions du pays, on estime que la constitution empêche les gouvernements de réaliser ce qu'on attend d'eux, qu'elle n'est pas assez fonctionnelle sous le rapport de la répartition des pouvoirs et, surtout, qu'elle ne reflète pas le Canada tel qu'il est et tel qu'il va devenir.





*Le Comité spécial mixte du  
Sénat et de la Chambre des communes  
sur la Constitution du Canada  
a l'honneur de présenter son  
PREMIER RAPPORT*

*Autres sénateurs et députés qui ont participé aux travaux du Comité*

Sénateurs	Grosart	Macdonald
Casgrain	Langlois	(Cap-Breton)
Connolly (Ottawa- Ouest)	Lang	McDonald
Cook	Inman	Phillips
Giguère		Thompson

Baldwin	Goyer	Ouellet
Barnett	Guay (St-Boniface)	Pringle
Beaudoin	Lafamme	Roberts
Caccia	Lambert	Rock
Cadieu	(Edmonton-Ouest)	Roy (Timmins)
Chappell	La Salle	Ryan
Cobbe	Lefebvre	Saltzman
Deachman	Legault	Schumacher
Deakon	LeBlanc (Rimouski)	Smerchanski
Douglas (décédé)	Lessard (LaSalle)	Smith (Saint-Jean)
Downey	Lewis	Smith (Northumber-
Dupras	Knowles (Norfolk-	land-Miramichi)
Forget	Haldimand)	Stewart (Cochrane)
Forrestall	Matte	Sulatcky
Fortin	McNulty	Watson
Foster	Nesbitt	Weatherhead
Gendron	Nielsen	Whelan
Gleave	Noël	Woolliams
Goode		

*Les villes où le Comité a tenu  
des audiences publiques*

ALBERTA: Calgary, Edmonton, Lethbridge  
COLOMBIE-BRITANNIQUE: Kamloops, Prince George, Vancouver,  
Victoria

ILE-DU-PRINCE-EDOUARD: Charlottetown

MANITOBA: Brandon, Churchill, St-Boniface, Thompson, Winnipeg  
NOUVEAU-BRUNSWICK: Edmundston, Fredericton, Moncton

NOUVELLE-ECOSSE: Antigonish, Halifax, Sydney, Wolfville

ONTARIO: Hamilton, Kingston, London, Ottawa, Sault-Ste-Marie,  
Sudbury, Thunder Bay, Timmins, Toronto, Windsor

QUÉBEC: Arvida, Hull, Montréal, Québec, Rimouski, Rouyn-Noranda,  
Sherbrooke, Trois-Rivières

SASKATCHEWAN: Regina, Saskatoon, Yorkton  
TERRE-NEUVE: St. John's

TERRITOIRES DU NORD-OUEST: Inuvik, Yellowknife

TERRITIOIRE DU YUKON: Dawson, Watson Lake, Whitehorse

Le Comité mixte sur la Constitution du Canada n'aurait pu mener à bien une étude de deux ans d'une telle envergure sans la collaboration pleine et entière de l'Orateur et des hauts fonctionnaires de la Chambre des communes. Il les remercie de l'attention toute spéciale qu'ils ont accordée à nos besoins qui, disons-le, furent souvent d'un caractère inhabituel. Les hauts fonctionnaires du Sénat nous ont également rendu d'immenses services.

Une étude comme la nôtre ne pouvait être entreprise sans un important personnel de soutien. Ce personnel a été mis à notre disposition par la Direction des comités et de législation privée, les Services des comptes rendus des comités, l'Officier de liaison des comités de la Chambre des communes, ainsi que par les Divisions d'interprétation et de traduction du Secrétariat d'État. Le Comité remercie tout particulièrement le personnel de ces services des efforts constants qu'il a déployés.

Nous tenons particulièrement à souligner la contribution à nos travaux de nos cogreffiers: M. Michael B. Kirby, à qui sa participation intellectuelle et sa persévérance toujours cordiale ont permis de jouer un rôle clé dans le déroulement des travaux du Comité du début jusqu'au rapport définitif; M. Patrick Savoie, le deuxième cogreffier jusqu'au 19 avril 1971, et enfin M<sup>lle</sup> Gabrielle Savard, qui a succédé à M. Savoie et qui pendant de nombreux mois, a connu des journées de travail fort longues et nous a ensuite aidés à vérifier le rapport. Le Comité se sent tout spécialement obligé de ces fonctionnaires dévoués.

Nous remercions également notre propre personnel: M. David L. McWilliam, conseiller juridique; M. Jacques Malouin, conseiller économique; M. Richard Gervais, adjoint exécutif; et M<sup>lle</sup> Cécile Suchal, notre infatigable assistante à la recherche. Ces personnes ont largement contribué au succès de nos audiences et à la préparation de ce rapport.

Nous avons d'autre part été très heureux, pendant l'été 1971, de l'aide que nous ont apportée trois étudiants en droit: M. Grégoire Lehoux, de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa; M. C. Kevin Moore, de la faculté de droit de l'Université de Colombie-Britannique et M<sup>lle</sup> Francis Statham, de la faculté de droit de l'Université du Manitoba.

Nos remerciements s'adressent également aux milliers de Canadiens qui ont participé à nos audiences publiques et tout spécialement à ceux qui ont comparu en qualité de témoins. C'est à eux que, finalement, nous adressons et dédions ce rapport.

#### *Explication des références*

Vous trouverez, tout au long du rapport, des références comme celles-ci (3.24:12). Ces références vous renvoient aux procès-verbaux et témoignages du Comité. Le premier nombre indique de quelle session de la vingt-huitième Législature il s'agit, le second, le numéro du fascicule des procès-verbaux, et le troisième, la page à laquelle vous devez vous reporter.



## PARTIE V—LA POLITIQUE SOCIALE

Chapitre 26—La sécurité sociale.....	71
27—Le droit pénal.....	74
28—Le mariage et le divorce.....	76
29—L'éducation.....	78
30—Les communications.....	79

## PARTIE VI—LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉCONOMIE

Chapitre 31—La politique économique.....	81
32—Le commerce.....	84
33—Le contrôle des revenus.....	86
34—Les titres, valeurs et institutions financières.....	88
35—La concurrence.....	89
36—La pollution de l'air et de l'eau.....	91
37—La propriété étrangère et l'indépendance canadienne.....	93

## LE RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS..... 95

## APPENDICES

A—Extraits de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.....	103
B—La Charte constitutionnelle canadienne, Victoria, 1971.....	106
C—Les extraits du <i>Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1969</i> .....	111
D—Liste des témoins.....	112
E—Liste d'autres propositions.....	125

# TABLE DES MATIÈRES

Page	Avant-propos.....	v
------	-------------------	---

## PARTIE I—LA CONSTITUTION

1	Chapitre 1—Les impératifs constitutionnels.....
4	2—Le mandat.....
6	3—Pourquoi une nouvelle constitution?.....
8	4—La canadianisation de la constitution.....
9	5—La modification de la constitution.....
11	6—Le préambule de la constitution.....

## PARTIE II—LE PEUPLE

13	Chapitre 7—L'autodétermination.....
15	8—Les Autochtones.....
18	9—Les droits fondamentaux.....
22	10—Les droits linguistiques.....
26	11—Les inégalités régionales.....

## PARTIE III—LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

29	Chapitre 12—Le Chef de l'État.....
33	13—Le Sénat.....
37	14—La Chambre des communes.....
39	15—La Cour suprême du Canada.....
41	16—La région de la capitale nationale.....

## PARTIE IV—LES GOUVERNEMENTS

43	Chapitre 17—Le partage des pouvoirs.....
46	18—Le pouvoir législatif général du Parlement.....
48	19—Les pouvoirs d'imposer.....
50	20—Le pouvoir fédéral de dépenser.....
54	21—Les relations intergouvernementales.....
57	22—Les municipalités.....
61	23—Les territoires.....
66	24—Les droits miniers sous-marins.....
68	25—Les relations internationales.....

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DU SÉNAT  
ET DE LA  
CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA  
CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:* Sénateur Gildas L. Molgat  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Sénateurs  
Cameron  
Fergusson  
Flynn  
Forsey  
Haig  
Lafond  
Lamontagne  
Quart  
Yuzyk—(10)

*Représentant la Chambre des communes:*

MM.  
Alexander  
Allmand  
Asselin  
Breaux  
Brewin  
De Bané  
Dinsdale  
Fairweather  
Gibson  
Gundlock  
Hogarh  
Lachance  
Laprise  
Marceau  
Marchand (*Kamloops-*  
*Cariboo*)  
McQuaid  
Osler  
Prud'homme  
Rowland—(20)

Michael B. Kirby  
Gabrielle Savard  
*Coprenfiers du Comité*

<sup>1</sup> Coprésident du Comité jusqu'au 29 juin 1971.

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada  
En vente au siège d'Information Canada, Ottawa, Canada



# CONSTITUTION DU CANADA

Le Comité spécial mixte  
du SÉNAT et de la  
CHAMBRE DES COMMUNES  
sur la

Rapport Final

Coprésidents:  
SÉNATEUR GILDAS L. MOLGAT  
MARK MACGUGIGAN, DÉPUTÉ

Quatrième session de la  
vingt-huitième législature  
1972



CONSTITUTION DU CANADA





Le Comité spécial mixte du Sénat  
et de la Chambre des communes sur la

# CONSTITUTION DU CANADA

RAPPORT FINAL

Coprésidents

Sénateur Cudas L. Molgat

Mark McGuigan, député

Quatrième session de la

vingt-huitième législature

1972











